

Sentencia T 425/02

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna y de fondo

DERECHO DE PETICION Y DEBIDO PROCESO EN VIA GUBERNATIVA-Resolución oportuna de recurso de apelación

Acción de tutela de Clara Zuluaga Zuluaga contra la Caja Nacional de Previsión Social-Cajanal-.

Magistrado Ponente:

ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá D. C., veintinueve (29) de mayo del año dos mil dos (2002).

En desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá dentro de la acción de tutela instaurada por Clara Zuluaga Zuluaga, en contra de la Caja Nacional de Previsión Social-Cajanal-.

I. ANTECEDENTES.

La accionante solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, reliquidara la pensión de gracia que en la actualidad disfruta, pero la entidad accionada mediante Resolución número 012107 del 9 mayo de 2001, le negó tal beneficio, por lo que procedió a presentar recurso de apelación contra el respectivo acto administrativo, sin que a la fecha de la presentación de la demanda, la entidad accionada haya resuelto el recurso.

1. Hechos

Los hechos que dieron origen a la acción de la referencia pueden resumirse de la siguiente manera.

1.1. Aduce la actora que cumplidos los requisitos exigidos, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social la reliquidación de su pensión gracia de jubilación, solicitud que fue negada, mediante Resolución número 012107 del 9 mayo de 2001.

1.2. Por tal razón, con fecha 3 de septiembre de 2001, radicó ante la Caja Nacional de Previsión Social, recurso de apelación en contra de la resolución que negó el reajuste de su pensión gracia de jubilación.

1.3. A la fecha de presentación de la acción de tutela, enero 22 de 2002, la entidad no ha emitido respuesta de fondo en relación con el recurso presentado.

Pretende, por tanto la actora, que se ordene a la Caja Nacional de Previsión Social, que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 012107 del 9 de mayo de 2001, con el fin de que se proteja su derecho fundamental de petición.

Correspondió conocer de la acción de tutela al Juzgado 33 Civil del Circuito de Bogotá, quien mediante auto del pasado 22 de enero, admitió la demanda y ordenó notificar a la entidad accionada la admisión de la misma; así como también solicitó, que dentro de los 2 días siguientes al recibo del respectivo oficio, la accionada ejerciera su derecho de contradicción, de conformidad con lo establecido por el artículo 19 del decreto 2591 de 1991.1 Dicho término venció en silencio.

En providencia del 31 de enero de 2002, el juez de instancia precisa que la Caja Nacional de Previsión Social no dió respuesta al oficio No. 0-0009 de 2002 librado por ese despacho, para que la entidad accionada informara lo pertinente en relación con el asunto en referencia, y que en los términos del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, dicha omisión hace presumir como ciertos los fundamentos de hecho invocados por la accionante.

No obstante lo anterior, el a-quo niega el amparo solicitado, al considerar que la impugnación propuesta no configura una petición objeto de tutela, sino la interposición de un recurso en desarrollo de la vía gubernativa. Advierte que frente a los hechos operó la figura del silencio administrativo negativo (art.60 C.C.A).

### III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

#### 1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

#### 2. Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala analizar si en el caso objeto de revisión, es procedente la acción de tutela presentada en contra de la Caja Nacional de Previsión Social, entidad que según la actora, ha desconocido su derecho de petición, al no resolver de manera oportuna el recurso de apelación que interpuso en contra de la resolución que negó su reliquidación de la pensional gracia.

Igualmente debe establecerse también si tal como lo afirma el juez de instancia es improcedente el amparo solicitado, al considerar que de conformidad con el Código Contencioso Administrativo, el silencio de la entidad al no resolver el recurso interpuesto, hace que se presuma negado, pues opera el silencio administrativo negativo.

#### 3. Reiteración de Jurisprudencia. Vulneración del derecho de petición por falta de respuesta a recursos interpuestos en la vía gubernativa.

En relación con el alcance del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, esta Corporación en diversas oportunidades<sup>2</sup> ha señalado que el mismo comprende un doble aspecto<sup>3</sup> a saber:

i) La posibilidad que se le brinda a cualquier persona de elevar peticiones respetuosas ante la administración.

ii). El deber de las autoridades respectivas de responder de fondo y oportunamente a las mismas, sin que ello implique, resolver favorablemente a las pretensiones del peticionario<sup>4</sup>.

En ese orden de ideas, se presenta violación al derecho fundamental de petición cuando la

administración omite su deber de responder dentro de los términos legales establecidos para tal fin<sup>5</sup>, o cuando lo hace pero de forma imprecisa, vaga o sin atender a fondo lo pedido.<sup>6</sup>

Al respecto esta Corporación ha dicho, que el derecho de petición no sólo se desarrolla en lo que atañe a la petición inicial elevada ante la administración<sup>7</sup>, sino respecto de los recursos que en la vía gubernativa se interpongan.<sup>8</sup>

Sobre este último aspecto, en la Sentencia T-304 de 1994<sup>9</sup>, se dijo que la interposición de recursos frente a los actos administrativos es una forma de ejercer este derecho por cuanto “a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto.”<sup>10</sup>

En este orden de ideas, aparece claro entonces, que cuando la administración no tramita un recurso elevado ante ella, o lo hace desconociendo los términos fijados por el legislador, se vulnera el derecho fundamental de petición, el cual ha de ser protegido a través de la acción de tutela y la figura del silencio administrativo negativo, consagrado en el Código Contencioso Administrativo, no brinda protección al derecho de petición, cuyo núcleo esencial, como se ha analizado por esta Corporación, es la respuesta. Por el contrario, la ocurrencia del silencio administrativo hace procedente la acción de tutela.<sup>11</sup>

En Sentencia T-242 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo dijo la Corte al respecto lo siguiente:

“Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el

interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido

En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta.

En el campo del asunto que principalmente importa a los fines de este proceso, el silencio administrativo es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela.”

Igualmente esta Corporación en la Sentencia T-1289 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz, afirmó, lo siguiente :

“En múltiples ocasiones ésta Corporación ha señalado que la interposición de los recursos para agotar la vía gubernativa previstos en la ley, constituyen ejercicio del derecho de petición y presuponen el deber para la administración de resolverlos dentro del término previsto para ello. La ocurrencia del silencio administrativo no exime del deber de responder, persistiendo la vulneración al derecho de petición por la omisión o retardo en su resolución.

Al respecto, ésta Corporación se pronunció sobre asunto similar al presente, entre otras, mediante sentencia T 734/99, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz, en los siguientes términos:

(..)

Visto lo anterior, esta Corporación ha señalado<sup>12</sup> que la autoridad administrativa argumentando el silencio administrativo negativo, no puede abstenerse de dar respuesta,

pues con dicha conducta vulnera el núcleo esencial del derecho de petición, el cual debe originar una respuesta clara, pronta y sustancial con relación a lo solicitado. La Corte ha manifestado de manera reiterada que el silencio es la principal prueba de la evidente violación del derecho fundamental de petición<sup>13</sup>.”

Este criterio ha sido reiterado posteriormente, en diferentes sentencias, tales como la T-811 de 1999, T-1743 de 2000, y T-276, T-785, T-911, T-965 de 2001 y en la T-381 de 2002, en los mencionados pronunciamientos la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara al establecer, que el derecho constitucional a obtener una respuesta oportuna y concreta, no se agota con la solicitud original que dió lugar al trámite administrativo, sino que también es aplicable en la vía gubernativa.

Es decir, para obtener la pronta resolución de un recurso interpuesto, pues la decisión oportuna del mismo, forma parte del debido proceso administrativo.

### 3. Caso Concreto.

Aparece probado en el expediente que la señora Clara Zuluaga Zuluaga, presentó a la Caja Nacional de Previsión Social, escrito de interposición y sustentación del recurso de apelación contra la resolución de autos, el 3 de septiembre de 2001, es decir, que habían transcurrido más de cuatro meses cuando interpuso la acción de tutela.

Esta Sala nota además, que el juez de instancia requirió a la entidad demandada, solicitándole información sobre los hechos presentados en su contra. Sin embargo, la Caja Nacional de Previsión Social, guardó silencio, pues no obra dentro del expediente, ningún escrito que permita concluir que la entidad demandada han proferido el correspondiente acto administrativo que resuelva el recurso presentado.

En tal virtud, la Sala no comparte lo dicho por el juez de instancia para denegar el amparo solicitado, pues se estima que constituye un claro desconocimiento del derecho fundamental de petición y al debido proceso administrativo, y una errada interpretación de la jurisprudencia constitucional tales apreciaciones. Há de entenderse, entonces, que se vulnera el núcleo esencial de esos derechos fundamentales, cuando la autoridad administrativa se

abstiene de responder o excede los términos que la Constitución y la ley han establecido para la resolución de los recursos interpuestos en el trámite de la vía gubernativa.

De otra parte, se considera que, la acción de tutela en este caso, es el mecanismo idóneo para evitar que la lesión del derecho fundamental de petición se siga ocasionando, y obligar a la entidad correspondiente a que dé una respuesta clara, pronta y sustancial con relación al recurso interpuesto.

Por lo anterior, en el caso en revisión, se ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, profiera, si no lo hubiere hecho, el acto administrativo que resuelva de fondo el recurso de apelación interpuesto, en contra de la resolución número 012107 de 2001, por medio de la cual se negó la reliquidación de la pensión gracia de jubilación de la actora.

#### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado el Juzgado Treinta y Tres del Circuito de Bogotá, el 31 de Enero de 2002. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición de la señora Clara Zuluaga Zuluaga.

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social, con sede en Bogotá, o quien haga sus veces, que dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva, si aún no lo ha hecho, el recurso de apelación interpuesto por la señora Clara Zuluaga Zuluaga contra la Resolución No. Resolución 012107 de mayo de 2001.

Tercero. Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Folio 6 del expediente.

2 Sentencia T-911/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3 Sobre el tema, ver las sentencias T-325 de 2001 M.P: Jaime Araújo Rentería; T-396 de 2001 M.P: Alvaro Tafur Galvis y T-299 de 1995, M.P: Alejandro Martínez Caballero.

4 Cfr. Sentencias T-316 de 2001, M.P: Eduardo Montealegre Lynett; T-267 de 2001,M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.

5 Ver, Sentencia T-256 de 2001,M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

6 Al respecto, ver Sentencias T-267 de 2001,M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-256 y 316 de 2001,M.P: Eduardo Montealegre Lynett; T-730 de 2001,M.P: Rodrigo Escobar Gil.

7 Ver, Sentencia T-788 de 2001, M.P: Jaime Córdoba Triviño.

8 Ver, entre otras, las sentencias T-242 de 1993,T-294 de 1997, M.P: José Gregorio Hernández Galindo; T-172 de 1998,M.P: Fabio Morón Díaz; T-574,788 de 2001, M.P: Jaime Córdoba Triviño.

9 M.P: Jorge Arango Mejía.

10 Sentencia T-911/01 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

11 Cfr. T-788 de 2001, M.P: Jaime Córdoba Triviño.

12 Sentencias T-011 de 1998, T-663, T-369, T-069 de 1997, T-148 de 1996, T-213 de 1996, T-241 de 1996, T-700 de 1996.

13 Cfr. Sentencias T-242 de 1993 y T-369 de 1997