

Sentencia No. T-436/94

La competencia a prevención que determina la norma hace referencia a que cualquier juez o tribunal, determinado por el factor territorial, pueda asumir el conocimiento de la acción de tutela, a elección del actor. En el caso sub-lite el Tribunal Superior al declarar su incompetencia para conocer de la acción de tutela, ha debido devolver la demanda al actor para que éste la propusiera, a su elección, ante cualquier juez o tribunal de la ciudad de Santafé de Bogotá. Sin embargo, la Corte estima que la actuación de dicho Tribunal se convalidó ante el silencio que guardó el demandante al respecto, pues tal mutismo supone una aceptación tácita de la elección de un tribunal determinado para que le diera trámite a la presente acción. Por lo anterior, el yerro del Tribunal no afecta la validez del proceso de tutela.

#### SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO/DERECHO DE PETICION-Vulneración

El silencio administrativo negativo no constituye un eficaz medio de protección al derecho fundamental de petición. El silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición. En el presente evento, se presenta una violación manifiesta del derecho de petición del demandante, toda vez que éste interpuso los recursos en vía gubernativa y ha transcurrido más de un año sin que haya obtenido una respuesta de la administración. Es así como la Caja Nacional de Previsión, además de incumplir los términos legales para resolver, hecho de por sí reprochable, los rebasa en forma excesiva, sin que exista justificación alguna.

Ref: Expediente T-39.524

Demandante: NELSON CONSTANTINO VISCAY QUINTERO

Procedencia: SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE SANTAFE DE BOGOTA

Magistrado Ponente: JORGE ARANGO MEJIA

Sentencia aprobada en sesión de la Sala Primera de Revisión, celebrada en Santafé de Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, en el proceso de tutela promovido por el señor Nelson Constantino Viscay Quintero contra la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el Tribunal Superior de esta ciudad, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

## I. ANTECEDENTES

El actor presentó el 6 de abril del presente año, ante la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Guadalajara de Buga, demanda de tutela contra la doctora Teresa Rojas Gómez, en calidad de Subdirectora de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social. Una vez practicadas algunas diligencias, dicho tribunal, mediante auto interlocutorio del 20 de abril del año en curso, decidió declarar la nulidad de todo lo actuado en el proceso de tutela a partir del auto del 7 de abril de 1994, por el cual se ordenó citar al demandante. La anterior decisión se adoptó por cuanto, a juicio del Tribunal, la presunta violación de los derechos fundamentales ocurrió en la ciudad de Santafé de Bogotá, ello de conformidad con lo preceptuado en el artículo 37 del decreto 2591 de 1991, que trata sobre la competencia a prevención de todos los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar en donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la solicitud de amparo. Y, toda vez que la posible vulneración se produjo en Santafé de Bogotá, en donde fue expedida la resolución 11513 del 10 de marzo de 1993, consideró la Sala Laboral del Tribunal Superior de Guadalajara de Buga que la competencia para fallar el presente caso pertenecía a los jueces de esta ciudad. En consecuencia, ordenó remitir el expediente a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, el cual finalmente profirió la sentencia en el asunto sub-lite.

### A. Hechos

1. La entidad demandada, mediante resolución número 11513, del 10 de marzo de 1993, le

reconoció al señor Constantino Viscay Quintero su pensión mensual vitalicia de jubilación en cuantía de doscientos ochenta y siete mil setecientos setenta y cinco pesos moneda legal (\$287.775.00). Y, en el mismo acto administrativo, se ordenó el pago de dicha suma.

2. Una vez notificada la mencionada resolución, el actor estimó que la Caja Nacional de Previsión Social había incurrido en un error al realizar la liquidación de su pensión, y por ello el 18 de marzo de 1993 interpuso el recurso de reposición y, en subsidio, el de apelación, ante la Subdirectora de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social contra dicho acto. Este memorial fue presentado en la Seccional de Cali.

3. Hasta la fecha de proposición de la acción de tutela, la autoridad demandada no se había pronunciado sobre los recursos interpuestos.

#### B. Derechos presuntamente violados

El demandante invocó como violados su derecho de petición, el derecho a la seguridad social y, específicamente, el derecho al pago de su pensión de jubilación.

#### C. Pretensión

El actor solicita, en términos generales, el amparo de sus derechos fundamentales.

#### D. Actuación procesal

1. La Sala Laboral del Tribunal Superior de Guadalupe de Buga, por auto del 12 de abril de 1994, ordenó librar oficio a la demandada, con el fin de que rindiera el informe pertinente sobre el trámite dado al recurso de apelación interpuesto por el actor, a lo cual el Coordinador de Asuntos Judiciales respondió, mediante oficio número 4147 del 15 de abril del presente año, lo siguiente:

“... una vez recibido el oficio de la referencia, el Grupo de Asuntos Judiciales adelantó la localización del expediente y en el día de hoy lo estaremos recibiendo del Grupo de Recursos, el cual se encontraba para estudio con el fin de resolver un Recurso interpuesto contra la Resolución No.11513/93. El expediente pasa a estudio de un sustanciador de este Grupo”.

2. El demandante, mediante memorial presentado el 13 de abril del año en curso, y como

consecuencia de requerimiento judicial, aclaró la solicitud de tutela en el siguiente sentido:

“Que la Doctora TERESA ROJAS GOMEZ, fue reemplazada por la Doctora YOLANDA RODRIGUEZ DE PINILLA, quien es actualmente la Subdirectora General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, con sede en Santafé de Bogotá, D. C..

“Que la Directora de dicha entidad en la capital de la República es en la actualidad la Doctora GINA MAGNOLIA RIAÑO”.

3. El día 21 de abril de 1994 el Coordinador de Asuntos Judiciales de la Caja Nacional de Previsión, mediante oficio No. 4284 completó su informe en el siguiente sentido:

“...una vez notificados el Grupo de Asuntos Judiciales de Recursos, inicio (sic) la localización del expediente, el cual se encontraba en el Grupo de Recursos, en turno para estudio.

“El cuaderno administrativo se recibió (sic) el 15 de abril del presente año e inmediatamente se dio respuesta al H. Tribunal con el CAJ No.4147 (...).

“Es de aclarar que el peticionario interpuso recurso de reposición y subsidiariamente el de apelación contra la resolución No. 11513.

“Como se dijo en el CAJ No.4147, el expediente entro (sic) a estudio al Grupo de Asuntos Judiciales y el 20 de abril del año en curso, fue remitido al Centro de Cómputo para transcribir el Acto Administrativo, luego es revisado, se envía (sic) a firmas y finalmente al Grupo de Notificaciones de donde remitiran (sic) a la respectiva Seccional la Resolución con el fin de notificar al peticionario.

“Por lo anterior solicito respetuosamente al H. Tribunal se sirva tener en cuenta en el fallo de tutela un tiempo considerable para poderle dar cumplimiento.”

Aun cuando el Tribunal Superior de Guadajajara de Buga declaró la nulidad de lo actuado a partir del auto del 7 de abril del año en curso, las anteriores pruebas se tendrán en cuenta para adoptar la decisión definitiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196 del Código de Procedimiento Civil.

E. Sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá

El Tribunal de conocimiento decidió no acceder a la pretensión del actor, con base en los fundamentos que se exponen a continuación:

“...realmente no se trata el presente asunto del ejercicio del derecho de Petición en la filosofía contenida en el artículo 23 de la Carta en armonía con su regulación por el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) que no se opone a la Constitución de 1991, a través de los Capítulos II a VII del Título de su Libro 1°. (arts. 5o. a 28), sino de ‘Decisiones en la vía gubernativa’ reguladas por el Capítulo III del Título I del Título 2o. (arts. 69 a 71), puesto que la petición sí fue resuelta hasta el punto que el interesado la impugnó mediante los recursos de reposición y subsidiario de apelación, y por consiguiente el transcurso del tiempo mayor de dos meses sin que se haya notificado decisión expresa sobre tales recursos, ‘se entenderá que la decisión es negativa’ como lo dispone el artículo 60 C.C.A., quedando entonces a disposición del afectado la pertinente acción como medio de control, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (T. XI, L.2o. C.C.A.), por haberse agotado el procedimiento gubernativo”.

De lo anterior, concluye el Tribunal que no se evidencia violación del derecho de petición del actor, pues no se debe confundir la petición con los recursos interpuestos contra el acto administrativo que la resuelve, ya que la falta de decisión de tales recursos configura el silencio administrativo negativo.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### A. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir este asunto, en virtud de lo dispuesto por el artículo 86 de Constitución, en concordancia con las normas pertinentes del decreto 2591 de 1991.

### B. Determinación de la competencia en el proceso de tutela

Antes de entrar a estudiar las cuestiones de fondo que se plantean en el presente caso, la Corte estima necesario pronunciarse sobre la determinación de la competencia de los jueces de tutela. Al respecto cabe anotar lo siguiente:

El artículo 37 del decreto 2591 de 1991 establece:

La competencia a prevención que determina la norma hace referencia a que cualquier juez o tribunal, determinado por el factor territorial, pueda asumir el conocimiento de la acción de tutela, a elección del actor.

Una vez escogido el juez que deba tramitar el asunto, éste excluye a los demás jueces, dando paso a una competencia privativa.

Ahora bien, cuando un juez o tribunal estime que es incompetente para conocer del asunto por el factor territorial, y ante la falta de reglamentación expresa sobre el procedimiento a seguir, lo pertinente es devolver la demanda al actor, indicándole el lugar en donde debe proponer su acción, para que éste elija cualquier juez dentro de dicha jurisdicción territorial.

Así, pues, en el caso sub-lite el Tribunal Superior de Guadalupe de Buga, al declarar su incompetencia para conocer de la acción de tutela, ha debido devolver la demanda al actor para que éste la propusiera, a su elección, ante cualquier juez o tribunal de la ciudad de Santafé de Bogotá. Sin embargo, la Corte estima que la actuación de dicho Tribunal se convalidó ante el silencio que guardó el demandante al respecto, pues tal mutismo supone una aceptación tácita de la elección de un tribunal determinado para que le diera trámite a la presente acción. Por lo anterior, el error del Tribunal de Guadalupe de Buga no afecta la validez del proceso de tutela.

### C. Derecho de petición

En cuanto atañe al derecho de petición, esta Corporación, en múltiples pronunciamientos, ha sostenido que tal derecho, reconocido expresamente por la Constitución de 1991 como fundamental, se halla conforme con los principios que guían a un Estado liberal, democrático y participativo como el nuestro (Preámbulo y artículos 1° y 2° de la Constitución Nacional).

Ahora bien, en cuanto se refiere al contenido de este derecho, ya la jurisprudencia constitucional ha establecido que tanto la pronta resolución de la petición, como la respuesta que implique una decisión material de lo pedido, ya sea positiva o negativa, hacen parte de su núcleo esencial. Es decir, el derecho de petición no se satisface con la simple formulación, recepción o expedición de constancia de ésta, pues quien acude a la administración, haciendo uso de aquél, puede exigir, por mandato constitucional, la obtención de una pronta respuesta. Ello también, de conformidad con los principios de eficacia y celeridad que rigen

la función pública (artículo 209). Además, la resolución que expida la autoridad competente no debe ser meramente formal, porque ello desvirtuaría su naturaleza y supondría una burla a la efectividad de los derechos, consagrada como fin esencial del Estado Social de Derecho en el artículo 2° de la Carta.

#### D. El derecho de petición y el silencio administrativo negativo

Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, ha de entenderse dicho mandato en concordancia con los preceptos contenidos en el artículo 2° de la Carta, esto es, con el fin esencial del Estado de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en ella. Lo anterior supone que el otro medio de defensa judicial debe ser eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Entrará la Sala a determinar si el del silencio administrativo negativo, como presupuesto para acudir ante la justicia administrativa, constituye una causal de improcedencia de la acción de tutela.

La Corte Constitucional ha sostenido, en múltiples ocasiones, que el silencio administrativo negativo no constituye un eficaz medio de protección al derecho fundamental de petición. Al respecto cabe citar la siguiente jurisprudencia:

“...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por vía de presunción, la existencia de una acto demandable.

Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.

“De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración,

alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal.

“... 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” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993. M.P.: doctor José Gregorio Hernández Galindo).

En conclusión, el silencio administrativo negativo no constituye o implica ese medio de defensa idóneo para proteger el derecho fundamental de petición, pues dicho silencio lo que evidencia es, precisamente, su violación.

#### E. El derecho de petición y la vía gubernativa

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá negó la tutela con base en el argumento de que no puede confundirse la vía gubernativa con el derecho de petición que consagra la Carta. Sobre esta afirmación, es necesario hacer las siguientes aclaraciones.

El derecho de petición que protege la Constitución no es solamente aquél que está contenido en los Capítulos II a VII del Título I del Libro 1° (artículos 5 a 28) del Código Contencioso Administrativo, pues aquél tiene un campo de acción mucho más amplio. Se refiere, en términos generales, a la facultad de formular solicitudes ante las autoridades, o ante organizaciones privadas, conforme con la reglas que determine el legislador, y a obtener una pronta respuesta. Luego, el derecho de petición se refiere a toda forma de comunicación entre la persona y el Estado, y en ciertos casos entre la persona y las organizaciones privadas, en virtud del cual se solicita un pronunciamiento.

En este orden de ideas, dentro del derecho de petición de que trata el artículo 23 de la Constitución, queda comprendido, en cierta forma, el derecho de acceder a los documentos públicos que, como ya lo tiene establecido la jurisprudencia constitucional, es un derecho fundamental en el que confluyen dos derechos: el de petición y el de información. En tal sentido se pronunció la Corte así:

“La efectividad del derecho a obtener copias es manifestación concreta del derecho a obtener pronta resolución a las peticiones formuladas que también hace parte del núcleo

esencial del derecho de petición” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-464 de 1992. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz).

“... si es cierto que el derecho a acceder a los documentos públicos consagrado en el artículo 74, puede considerarse en buena medida como una modalidad del derecho fundamental de petición y como instrumento necesario para el ejercicio del derecho a la información y, por lo tanto, comparte con éstos su núcleo axiológico esencial, no lo es menos que tiene también un contenido y alcance particulares que le otorgan especificidad y autonomía dentro del conjunto de los derechos fundamentales.” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-473 de 1992. M.P.: Ciro Angarita Barón).

También puede calificarse, como derecho fundamental de petición, el derecho de acción, que es aquel que consiste en la potestad de acudir ante el órgano jurisdiccional competente con el fin de que se dirima un conflicto, o para que éste declare o reconozca un derecho o una situación jurídica. El derecho de acceder a la administración de justicia es reconocido expresamente, y en forma aislada, por la Constitución Política en el artículo 229, en concordancia con el artículo 228, en cuanto este último establece que los términos procesales deben observarse con diligencia.

Ahora bien, la vía gubernativa es otra especie dentro del denominado género derecho de petición, ya que consagra la facultad de toda persona de acudir ante la propia administración para que ésta revoque, modifique o aclare una decisión. Así, pues, la vía gubernativa comparte las características esenciales del derecho de petición que se ejercita ante las autoridades públicas.

Sobre el particular cabe citar lo que ha dicho la jurisprudencia en relación con los recursos interpuestos en la vía gubernativa:

“Es relevante establecer que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, pues 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. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución.

“(…)

“No existe razón lógica que permita afirmar que la interposición de recursos ante la administración, no sea una de las formas de ejercitar el derecho de petición, pues si él le permite al sujeto participar de la gestión de la administración, así mismo, podrá como desarrollo de él, controvertir las decisiones.

“Si bien el administrado puede acudir ante la jurisdicción para que resuelva de fondo sobre sus pretensiones (...) haciendo uso de las acciones consagradas en el Código Contencioso, aquél conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada resolver”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-304 de 1994. M.P.: Jorge Arango Mejía).

Ahora bien, cuando ha transcurrido el término legal para que se configure el silencio administrativo negativo, la administración continúa con la obligación de resolver el recurso interpuesto, siempre y cuando el solicitante no haya propuesto las acciones judiciales del caso. El artículo 60 del Código Contencioso Administrativo dispone:

“La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1° no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo”.

En virtud de lo anterior, la orden del juez de tutela debe estar condicionada al hecho de que el recurrente en vía gubernativa no haya impugnado ante la jurisdicción el acto ficto derivado de la ocurrencia del silencio administrativo negativo, ya que si así lo ha hecho, la administración, por ministerio de la ley, pierde la competencia para pronunciarse. (En el mismo sentido se pronunció esta Corte en sentencia número T-355 de 1993. M.P.: Hernando Herrera Vergara).

#### F. Análisis del caso concreto

En el presente evento, se presenta una violación manifiesta del derecho de petición del demandante, toda vez que éste interpuso los recursos en vía gubernativa, el día 18 de marzo de 1993, y ha transcurrido más de un año sin que haya obtenido una respuesta de la

administración. Es así como la Caja Nacional de Previsión, además de incumplir los términos legales para resolver, hecho de por sí reprochable, los rebasa en forma excesiva, sin que exista justificación alguna.

En conclusión, una vez establecido que la interposición de recursos en la vía gubernativa es un desarrollo del derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 constitucional, y que el silencio administrativo negativo no es una garantía eficaz para proteger tal derecho, la Corte encuentra procedente conceder la presente acción de tutela, condicionando la orden que se imparta a que el actor no haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

### III. DECISION

Al tenor de los criterios precedentes, la Sala Primera de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

PRIMERO: REVOCASE la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá el trece (13) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), por medio de la cual negó el amparo solicitado.

SEGUNDO: CONCEDESE la tutela del derecho de petición y, en consecuencia, ORDENASE a la Caja Nacional de Previsión que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de la presente sentencia, resuelva sobre los recursos interpuestos contra la resolución número 11513 del 10 de marzo de 1993 por el señor Nelson Constantino Viscay Quintero, siempre y cuando éste no haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

TERCERO: LIBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General