

T-475-93

Sentencia No. T-475/93

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/DERECHO DE PETICION/ACTO ADMINISTRATIVO/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA/COMPETENCIA

No se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición. Cuando al absolver la petición se resuelve negar lo pedido, no se está desconociendo el derecho de petición y, en consecuencia, ningún objeto tiene la tutela para reclamar la protección de éste.

PETICIONARIO: FRANCISCO JAVIER MORENO ARENAS, MARIA GILMA GOMEZ VALLEJO DE VASQUEZ, HERLINDA LEMUS MARQUEZ y GILMA YOLANDA ROMERO.

ENTIDAD DEMANDADA: CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL.

PROCEDENCIA: Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral y Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintidos (22) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar las sentencias que para decidir las acciones de la referencia fueron proferidas por los despachos judiciales que a continuación se relacionan:

T-16716, acción impetrada, mediante apoderado, por el señor FRANCISCO JAVIER MORENO ARENAS; sentencia proferida por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el día diez (10) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

T-16851, la acción impetrada por la señora MARIA GILMA GOMEZ VALLEJO DE VASQUEZ,

sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el día cuatro (4) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993) y en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, el diecisiete (17) de junio del mismo año.

T-16853, acción impetrada por la señora HERLINDA LEMUS MARQUEZ; sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el día veinticinco (25) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993) y en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, el diecisiete (17) de junio del mismo año.

T-16863, acción impetrada por la señora GILMA YOLANDA ROMERO, sentencia proferida por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el día quince (15) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala de Selección Número Cinco, por auto de fecha veintitres (23) de julio del año en curso, acumuló los expedientes para su trámite y decisión “en una sola Sentencia” dada “la unidad de materia”.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Las personas arriba mencionadas, impetraron por separado la acción de tutela prevista en el Artículo 86 de la Constitución Política, en contra de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, con el fin de que se le ordene resolver las solicitudes de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación, reliquidación de pensión y reconocimiento de un seguro por muerte, presentadas ante esa entidad.

1. HECHOS

Según los peticionarios, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los hechos que enseguida se resumen de manera general:

1.1 En diversas fechas que corresponden a los años 1990, 1991 y 1993, los peticionarios presentaron ante la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL las solicitudes a que se ha hecho referencia, luego de haber reunido los requisitos de ley y presentando los anexos respectivos.

1.2 Ha transcurrido un tiempo prolongado y la entidad no ha dado respuesta a ninguna de las solicitudes.

1.3 Debido a la prolongada demora en el trámite y resolución de las peticiones, con base en el silencio administrativo negativo, FRANCISCO JAVIER MORENO ARENAS interpuso recurso de apelación contra el acto ficto, sin que la entidad haya emitido el pronunciamiento correspondiente.

En sentir de los accionantes, la actitud omisiva de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL vulnera sus derechos a la vida, a la igualdad, al trabajo, a la seguridad social y también el de petición, ya que las solicitudes presentadas no han obtenido pronta resolución.

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

1. PRIMERA INSTANCIA

1.1 Los Juzgados Noveno Laboral del Circuito y Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, conocieron de las acciones de tutela identificadas con los números 16716 y 16863, promovidas por FRANCISCO JAVIER MORENO ARENAS Y GILMA YOLANDA ROMERO respectivamente. Los mencionados despachos judiciales resolvieron denegar la tutela solicitada en razón de la existencia de otros medios de defensa judicial, derivada de la configuración del silencio administrativo negativo que otorga la posibilidad de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa en procura del reconocimiento del derecho invocado.

1.2 En el caso de los procesos identificados con los números 16851 y 16853, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, resolvió amparar el derecho de petición de MARIA GILMA GOMEZ VALLEJO DE VASQUEZ y HERLINDA LEMUS MARQUEZ y en consecuencia ordenó a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL resolver las solicitudes dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas.

2. LA IMPUGNACION

Dentro del término legal, el apoderado de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, impugnó los fallos proferidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, mediante los cuales se concedió la tutela impetrada por MARIA GILMA GOMEZ VALLEJO DE VASQUEZ y HERLINDA LEMOS MARQUEZ, con base en los siguientes argumentos:

2.1 “Las Entidades de Previsión Social están obligadas a resolver las solicitudes de reconocimiento de PRESTACIONES SOCIALES, en el mismo orden que son presentadas, SIN PRELACION ALGUNA. (Art. 49 del decreto 1045/78”.

2.2 “la providencia que aquí se impugna, obliga a Cajanal proceder de manera contraria a lo antes referido, violando el PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD consagrado en el inciso 6o. del artículo 3o. del Estatuto Contencioso Administrativo; elevado a rango Constitucional, según la preceptiva 209”.

2.3 “La sentencia cuestionada, hace nugatorio el DERECHO FUNDAMENTAL A LA IGUALDAD, que tienen los demás peticionarios ante Cajanal, para que se atiendan sus pretensiones en el orden que las presentan. (Art. 13 Constitución Nacional)”.

2.4 “El legislador Colombiano, ha previsto como medio de protección al derecho de petición ante las Entidades Públicas, el SILENCIO ADMINISTRATIVO, reglado en los artículos 40 y 60 del Código Contencioso, para tener la opción rápida de acceder a la jurisdicción Contenciosa, en procura de sus derechos. Pero la utilización de los recursos en la Vía Gubernativa no implica prelación en la resolución de los mismos; sino que debe aguardar el turno respectivo que para el caso será el de la fecha de presentación y sustentación de estos”.

2.5 “En la Legislación Laboral, aplicable a los Servidores Públicos, se han previsto diversas formas de propender a su PROTECCION, así:

“- El artículo 76 del Decreto 1848/69 y 1o. de la ley 33/85 prohíben retirar del servicio al empleado oficial, hasta tanto la Entidad de Previsión Social respectiva, le haya reconocido pensión de jubilación, si a ello tienen derecho.

- A los docentes les está permitido devengar más de una asignación de Erario Público, razón por la cual en su gran mayoría obtienen una Pensión Ordinaria de Jubilación, pudiendo devengar simultáneamente las dos pensiones y en sueldo o sueldos que correspondan por el ejercicio de más de un cargo público. (Ley 114/13 Decretos 224/72 y 2277/79).

- La ley 44/80 prevé el traspaso inmediato de la pensión en caso de fallecimiento, a quien el titular designe en vida.

- La ley 12/75 permite reconocer pensión Post-mortem y la consecuente sustitución a favor de los beneficiarios, cuando el empleado oficial hubiese laborado 20 años o más al servicio del Estado y no cumplió la edad cronológica para la pensión de jubilación.

3. SEGUNDA INSTANCIA

3.1 A la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, correspondió desatar las impugnaciones formuladas por el apoderado de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL, dentro de los expedientes 16851 y 16853. La Corte resolvió en cada uno de los casos REVOCAR la Sentencia de primera instancia porque no se solicitó el cumplimiento del derecho de petición sino el reconocimiento de derechos prestacionales y además transcurrió el término legalmente previsto para la operancia del silencio administrativo negativo, de modo que esta decisión puede atacarse ante el Juez competente.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

En atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de las sentencias que resolvieron acerca de las acciones de tutela de la referencia. Se procede entonces a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

El caso sub-exámene permite exponer algunas consideraciones acogidas en varios pronunciamientos proferidos por diversas Salas de esta Corporación, y que habrán de reiterarse ahora a propósito de la solicitud que el actor presentó ante la Caja Nacional de Previsión Social, en la cual invocó, entre otros, el derecho de petición (artículo 23 de la C.N.), reconocido como fundamental por la jurisprudencia de esta Corte; así en la sentencia No 12 de mayo 25 de 1992, con ponencia del H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, se dijo:

“Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para

el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (art. 2o Constitución Política)”.

El texto constitucional vigente, recogiendo exigencia igualmente prevista en la Carta de 1886 contempla el derecho a obtener “la pronta resolución” de las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades “por motivos de interés general o particular”, aspecto que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, ya que “sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho” y puede “incluso llegar a afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si solo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición. Lo que hace efectivo el derecho es que la petición elevada sea resuelta rápidamente. De nada serviría el derecho de petición, si la misma Constitución no consagrara el correlativo deber de las autoridades de proferir pronta resolución. Es en la resolución y no en la formulación donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión como instrumento eficaz de la participación democrática, el derecho a la información y la efectividad de los demás derechos fundamentales”. (sentencia T-426 de junio 24 de 1992 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz y sentencia T-495 de agosto 12 de 1992 M.P. Dr. Ciro Angarita Barón)

Además de lo anotado, la Corte, por intermedio de sus salas de Revisión, ha tenido oportunidad de precisar las notas esenciales que caracterizan la “pronta resolución” como parte integrante del derecho de petición, a saber:

- “a) Su pronta resolución hace verdaderamente efectivo el derecho de petición.
- b) Es una obligación inexcusable del Estado resolver prontamente las peticiones presentadas por los ciudadanos.
- c) Únicamente la ley puede fijar los términos para que las autoridades resuelvan prontamente las peticiones. Ello se desprende del carácter constitucional y fundamental que tiene este derecho.

Ahora bien, acerca de este último aspecto resulta pertinente recordar los criterios vertidos en

la antecitada sentencia No. 12 de 1992:

“Pero no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición. Cuando al absolver la petición se resuelve negar lo pedido, no se está desconociendo el derecho de petición y, en consecuencia, ningún objeto tiene la tutela para reclamar la protección de este.

“Cuestión muy diferente es la relativa a la validez del acto administrativo en que consiste la respuesta, frente al cual el peticionario dispone los recursos por vía gubernativa, en guarda de sus intereses. En esta hipótesis no cabe la acción de tutela, dada la existencia de otros medios de defensa judicial, a menos que se intente como medida transitoria para evitar un perjuicio irremediable”.

Sin embargo, frente al planteamiento que se acaba de transcribir, conviene destacar que reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la operancia de la figura conocida como “silencio administrativo” en modo alguno satisface la efectividad del derecho de petición. La ya referida sentencia No T-426 de 1992, sobre el particular deja en claro que, “la posibilidad de las autoridades de no contestar reclamaciones o solicitudes que conlleva la configuración del fenómeno del silencio administrativo (arts 40 a 42 código contencioso administrativo) no debe entenderse como vía expedita para el desconocimiento del núcleo esencial del derecho fundamental de petición”. Y en sentencia No T-481 de agosto 10 de 1992, con ponencia del H. Magistrado Jaime Sanín Greiffenstein se consignaron conceptos que en lo pertinente se transcriben:

“...Es de notar también el (derecho de petición) consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración, especialmente con vista en la promoción

de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia”.

Por esta razón se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia que, en ejercicio del Derecho Fundamental de Petición, la CAJA NACIONAL DE PREVISION deberá resolver las reclamaciones elevada en el presente asunto dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de ésta última no han sido resuelta la solicitud, amparando el Derecho de Petición.

Observa la Sala que las peticiones presentadas por FRANCISCO JAVIER MORENO ARENAS y GILMA YOLANDA ROMERO obtuvieron respuesta por parte de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL cuando se habían superado ampliamente los términos legalmente establecidos para decidir. La resolución tardía del asunto planteado viola el derecho de petición; por consiguiente se confirmarán las respectivas sentencias y se prevendrá a la Directora de la CAJA para que no vuelva a incurrir en omisiones similares.

IV. DECISION

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

RESUELVE

EXPEDIENTE No. 16716.

PRIMERO. CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el día diez (10) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Se PREVIENE al Director de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL para que la entidad a su cargo no vuelva a incurrir en omisiones similares a la que motivó la presente acción de tutela.

EXPEDIENTE No. 16851.

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) y en su lugar se CONFIRMA la del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, de mayo cuatro (4) del mismo año, por medio de la cual se concedió la tutela por violación del derecho fundamental de petición. En tal virtud se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL resolver la petición elevada por MARIA GILMA GOMEZ VALLEJO DE VASQUEZ dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta la solicitud.

EXPEDIENTE No. 16853.

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) y en su lugar se CONFIRMA la del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, de veinticinco (25) de mayo del mismo año, por medio de la cual se concedió la tutela por violación de derecho fundamental de petición. En tal virtud se ordena a la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL resolver la petición elevada por HERLINDA LEMUS MARQUEZ dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta la solicitud.

EXPEDIENTE No. 16863

PRIMERO. CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el día quince (15) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Se PREVIENE al Director de la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL para que la entidad a su cargo no vuelva a incurrir en omisiones similares a la que motivó la presente acción de tutela.

LIBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, insértese en las Gacetas de la Corte Constitucional y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

HERNAN OLANO GARCIA

Secretario General (E.)