

T-518-93

Sentencia No. T-518/93

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

El derecho a obtener “la pronta resolución” de las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades “por motivos de interés general o particular”, es un 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.

ACCION DE TUTELA/DERECHO DE PETICION/PRESTACIONES SOCIALES-Reconocimiento

Cuando la acción de tutela verse sobre solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, no es procedente su ejercicio para decretar éstas, por existir otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de amparar sólomente el Derecho de petición, ante el silencio injustificado de la entidad, con respecto a la petición o decisión sobre los recursos gubernativos. Cosa distinta ocurre cuando la administración reconoce el derecho e inclusive ordena su pago sin que este se haya hecho efectivo por algún motivo, evento en el cual se hace viable el precepto constitucional que garantiza el pago oportuno de las pensiones legales de jubilación con sus reajustes periódicos.

REF: Expediente No. 17980

Peticionario: Sara Ballestas Herrera.

TEMA: Derecho de Petición.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá.

MAGISTRADO PONENTE: DR. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre 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 la acción de la referencia fueron proferidas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el día veintidos (22) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), y por Tribunal Superior, Sala Laboral, del Distrito Judicial de esta misma ciudad, Sala Laboral, el día ocho (8) de julio del mismo año.

I. INFORMACION PRELIMINAR

A. HECHOS

Según el apoderado de la peticionaria, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

- 1.- "...mi poderdante es una persona inválida, ya que padece desde su nacimiento de una malformación congénita, por la cual tiene graves impedimentos en su desplazamiento".
- 2.- El 15 de diciembre mi representada formuló nueva solicitud de sustitución pensional, la que fuera radicada bajo el número 014119, lo que pruebo con fotocopias auténticas del desprendible entregado por Cajanal, y de la solicitud presentada ante esa entidad".
- 3.- "Por resolución No. 10401 del 31 de diciembre de 1990, le fue denegada a mi mandante su solicitud, por lo que esta (sic) interpuso los recursos de reposición y apelación en subsidio en contra de la misma..."
- 4.- "Dos años después, Cajanal no ha resuelto ni tan siquiera el primero de los recursos impetrados..."

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

A. A PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Primero Laboral del Circuito, de Santafé de Bogotá, mediante sentencia de junio veintidos (22) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió "AMPARAR EL DERECHO DE PETICION...", de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. "Los decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, desarrollaron legalmente el ejercicio de la acción de tutela y al decir del artículo 20 del Decreto 2591 del 19 de noviembre de 1991, 'si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa'".

2. "Quiere decir lo anterior, que la norma transcrita contiene una 'presunción de veracidad' en relación con los hechos aducidos y cuando quiera que la entidad accionada, omita dar respuesta a los solicitudes formuladas" "... deberán presumirse como ciertos los hechos aducidos en la petición y de ahí que se colija la violación al derecho fundamental de petición..."

B. LA IMPUGNACION

La CAJA NACIONAL DE PREVISION, mediante apoderado, impugnó el fallo de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

1.- "...las entidades de Previsión Social están obligadas a resolver las solicitudes de reconocimiento de prestaciones, en el mismo orden que son presentadas, SIN PRELACION ALGUNA. Así lo manda el artículo 49 del decreto 1045/78. Proceder de manera contraria es violar el principio de IMPARCIALIDAD consagrado en el inciso 6o. del artículo 3o., del ESTATUTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; y el derecho también fundamental a la, IGUALDAD (artículo 13 del Código Superior), que tienen los miles de peticionarios ante Cajanal, para que se atiendan sus pretensiones en el orden que las presentan".

2. "...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..."

3. "... el artículo 76 del decreto 1848/69 y 1o. de la ley 33/85 no permiten que el empleado oficial sea retirado de su cargo, hasta tanto la Entidad de Previsión Social le haya reconocido pensión..."

4. "Que el derecho de petición tutelado, es distinto del que se hace en interés general o particular; puesto que lo pedido a la Entidad que represento, es el reconocimiento de una

prestación económica, sujeta a una actividad probatoria que corresponde por igual tanto a Cajanal, como al peticionario”.

C. SEGUNDA INSTANCIA

El Tribunal Superior. Sala Laboral del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, mediante Sentencia de julio ocho (8) de mil novecientos noventa y tres (1993), decidió “REVOCAR el Fallo Impugnado...” de conformidad con las siguientes consideraciones:

2.- “... el juez de tutela no puede obligar a la autoridad accionada a resolver los recursos de reposición y apelación interpuestos contra una resolución, en agotamiento de la vía gubernativa, porque la misma normatividad contencioso administrativa impide ordenar esa clase de decisión para este caso concreto, debido a que operado el silencio administrativo negativo, deja a la facultad de dicha autoridad el resolverlos mientras no se haya acudido a la jurisdicción contencioso administratia....”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

De conformidad con 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 revisar las sentencias que resolvieron acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede 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

Una vez examinado el expediente de la referencia y analizado el pronunciamiento de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, entra esta Sala de Revisión al estudio del tema alusivo al derecho fundamental de petición (Art. 23 de la C.N.), y su operancia frente a la demora en el trámite y decisión de los recursos interpuestos en la denominada vía gubernativa; derecho que ha sido objeto de tratamiento en diversos pronunciamientos por esta Corporación, cuyas consideraciones servirán de soporte para solucionar el caso que en esta oportunidad ocupa la atención de la Sala.

En efecto, la sentencia No. 12 de mayo 25 de 1992, con ponencia del Honorable Magistrado José Gregorio Hernández Galindo se refirió al carácter de fundamental del derecho de petición en los siguientes términos:

“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 la 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.

d) Cuando se habla de 'pronta resolución' quiere decir que el Estado está obligado a resolver la petición, no simplemente a expedir constancias de que la recibió. Sin embargo, el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esa medida, podrá ser positiva o negativa. La obligación del Estado no es acceder a la petición, sino resolverla". (Sentencia T-495 de 1992).

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.

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”.

Advierte la Sala que en esta oportunidad no se trata, del silencio administrativo ante peticiones iniciales, que la doctrina denomina sustantivo o sustancial, sino del relativo a los recursos en vía gubernativa, denominado procesal o adjetivo, frente a cuya ocurrencia puede el administrado acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa en ejercicio de la acción pertinente o esperar el pronunciamiento de la administración. De conformidad con la normatividad vigente, la autoridad se encuentra en posibilidad de resolver siempre que no se haya acudido a la vía jurisdiccional, evento éste último en el que pierde la competencia para decidir los recursos. (art. 60 C.C.A.). En atención a lo que se acaba de exponer se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia que, en ejercicio del Derecho Fundamental de Petición, la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL deberá resolver el recurso presentado 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 resueltos y siempre que no se haya presentado demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa.

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

PRIMERO. REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el ocho (8) de julio de mil novecientos noventa y tres (1993), y en su lugar CONFIRMAR la proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito del veintidos (22) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En consecuencia, la CAJA NACIONAL DE PREVISION

SOCIAL decidirá expresamente el recurso interpuesto por la accionante, dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la notificación de ésta última no ha sido resuelto el recurso y siempre que no se haya presentado la demanda correspondiente.

SEGUNDO. LIBRENSE por secretaría las comunicaciones de que trata el Artículo 36 del Decreto 2591, para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General