

Sentencia T-552/00

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Protección ante silencio administrativo

SILENCIO ADMINISTRATIVO-Resolución de recursos en determinado lapso

Referencia: expediente T-277782

Acción de tutela instaurada por Maria Teresa Zuluaga Gomez contra Instituto de Seguros Sociales, Seccional Risaralda.

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo quince (15) del año dos mil (2000)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados VLADIMIRO NARANJO MESA, ALVARO TAFUR GALVIS y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, de fecha 29 de septiembre de 1999, y por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, de 23 de noviembre de 1999 respectivamente, dentro de la acción de tutela instaurada por MARIA TERESA ZULUAGA GOMEZ contra Instituto de Seguros Sociales, Seccional Risaralda, Oficina de Atención al Pensionado.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Aduce la actora que el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Risaralda, le ha violado el derecho fundamental al debido proceso como quiera que, el 8 de septiembre de 1998 interpuso recurso de reposición y subsidiaria apelación, contra la resolución No. 003025, del

27 de julio del mismo año, por medio de la cual se le reconoció derecho a la pensión de jubilación; narra igualmente que la funcionaria ante quien se formuló el recurso, solicitó una investigación administrativa a la Seccional del I.S.S. en Manizales, relacionada con el salario final, pero sin que, para la fecha de presentación de la presente acción de tutela, hubiere resuelto los recursos interpuestos. Por lo que, aduce, que dicha entidad debe reconocer su pretensión pensional conforme al art. 19 de la Ley 100 de 1993.

En este orden de ideas solicita, en consecuencia, que mediante una orden, el juez de tutela conmine a la Directora de la Oficina de Atención al Pensionado, del I.S.S., Seccional Risaralda, a que “resuelva los recursos interpuestos contra la resolución No. 003025, del 27 de julio de 1998 y pague el reajuste de la liquidación de la pensión”.

2. Sentencias Objeto de Revisión

2.1. Sentencia de Primera instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, Sala Laboral, mediante providencia de 29 de septiembre de 1999 resolvió negar la tutela con base en las siguientes consideraciones.

En efecto, estimó el a-quo:

“Aunque el funcionario ante quien se formula un recurso debe resolverlo oportunamente, la legislación administrativa contempla la figura del silencio administrativo como parte misma del procedimiento previo al ejercicio de la acción contencioso-administrativa. En efecto, según las voces del art. 60 del C.C.A., ‘Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de las pruebas. La ocurrencia del silencio negativo previsto en el inciso 1º. , no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo”.

Más adelante dijo el juez de tutela de primera instancia:

“Aún más, la Ley 24 de 1947 contempla una hipótesis concreta en la que se entiende agotado el procedimiento administrativo de reclamación, previo al ejercicio de las acciones

que hayan de promoverse ante la jurisdicción ordinaria del trabajo para decidir ‘las controversias que se susciten por razón de las primas, sueldos, bonificaciones, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, cesantías, y demás derechos y prestaciones sociales que tengan su origen en leyes, decretos y resoluciones de carácter nacional; ordenanzas, decretos y resoluciones de carácter departamental; acuerdos municipales o reglamentos particulares de entidades e institutos oficiales o semioficiales...’, al disponer que, ‘Para estos efectos, se entenderá haberse agotado el procedimiento la tardanza de un mes o más en resolver la solicitud’, conforme lo expresa el art. 7º del referido ordenamiento legal.”

Concluyó el Tribunal que:

“Esto para significar que el silencio administrativo que se configura por la no decisión de los recursos de reposición y apelación en el término previsto en el art. 60 del C.C.A., contra los actos administrativos demandables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, producen el efecto de una solución negativa de tales recursos y agota la vía gubernativa como presupuesto procesal para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, en los casos que ello es menester”.

En este orden de ideas, finalmente, estima el juez de primera instancia:

“Del mismo modo, el silencio administrativo en los casos a que se refiere el art. 7º de la ley 42/47, agota el procedimiento de reclamación previo al ejercicio de las acciones que hayan de intentarse ante la jurisdicción ordinaria del trabajo en tales asuntos.

Y si el silencio administrativo produjo sus efectos, no es dable sostener que se le vulneró a la peticionaria el derecho fundamental al debido proceso.”

2.2. La Impugnación

Afirma la petente, en el escrito de impugnación, que el juez de primera instancia no consideró la esencia de la acción de tutela, esto es, que el I.S.S. ha violado el derecho al debido proceso, pues, sin que medie notificación ni disposición legal que la autorice la Directora del Departamento de Atención al Pensionado, con el ánimo de eludir el cumplimiento de su obligación de resolver el recurso conforme al artículo 60 y concordante del C.C.A., tomó determinaciones sin base legal con lo cual simplemente dilató el

cumplimiento de la obligación de contestar la pretensión pensional.

2.3. La Sentencia de Segunda Instancia

Mediante Sentencia de 29 de noviembre de 1999, la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, resolvió confirmar el fallo de primera instancia con base en las siguientes consideraciones:

“Conforme resulta tanto de los hechos que ella misma refiere en el escrito en que solicita la tutela como de su alegato en el memorial en que sustenta la impugnación, el motivo en que funda la acción María Teresa Zuluaga Gómez no lo constituye la circunstancia de que todavía no le hayan sido resueltos los recursos de reposición y apelación que interpuso contra la Resolución 3025 del 27 de julio de 1998, sino el hecho de que se haya ordenado por la jefe del departamento de atención al pensionado de la Seccional de Risaralda una investigación por los ‘cambios bruscos de salario’ (folio 41).

Significa lo anterior, que, además de deberse entender agotada la condición de procedibilidad que establece el artículo 6º del Código Procesal del Trabajo, por haber transcurrido más de un mes desde el momento en que se hizo la reclamación conforme lo establece el artículo 7º de la Ley 24 de 1947, es lo cierto que el Instituto de Seguros Sociales está facultado para adelantar investigaciones enderezadas a esclarecer si la información suministrada por un afiliado es o no verídica.

Por lo demás, si ya se agotó el procedimiento previo al reclamo que prevén los reglamentos del Instituto de Seguros Sociales, ello significa que la supuesta afectada cuenta con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria para que, mediante el cumplimiento del debido proceso -que para el caso lo es el ordinario laboral-, se resuelva si le asiste o no derecho en su pretensión de que le sea pagada su pensión de jubilación en la cuantía que la solicitante de la tutela considera le corresponde.”

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. El Problema Jurídico

La peticionaria persigue a través de la acción de tutela, la protección de su derecho fundamental al debido proceso, así como que se ordene al ISS Seccional Risaralda, resolver en los términos de ley los recursos de reposición y en subsidio apelación interpuestos mediante escrito el 8 de septiembre de 1998, contra la Resolución No. 3025 del 27 de julio de 1998, por la cual se le reconoció la pensión de jubilación (folio 9) así como que se le pague el reajuste de la liquidación de la pensión a que se refiere la resolución objeto del mismo.

1. El silencio administrativo no subsana el deber de responder los recursos interpuestos en vía gubernativa. El caso concreto.

En esta oportunidad, la Corte reiterará la doctrina constitucional vertida en su doctrina jurisprudencial¹, según la cual, el derecho de petición también es tutelable en la vía gubernativa, cuando los recursos que se interpongan contra un acto administrativo no sean decididos oportunamente.

En efecto, en la Sentencia T-365 de 1998, dijo la Corte, a propósito de un caso semejante al que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, lo siguiente:

“Según tal consolidada doctrina, desconocida por los falladores de instancia, la falta de respuesta oportuna de los recursos previstos por el propio Código Contencioso Administrativo, en orden a debatir frente a la propia Administración sus decisiones, constituyen una de las múltiples facetas que muestra en el panorama legislativo el derecho fundamental “ a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 Superior.

Y ello es así puesto que el silencio administrativo opera simplemente como resultado de la abstención de resolver una petición formulada, lo que quiere decir que su ocurrencia es muestra palmaria e incontrovertible de la conculcación del derecho”. (Sentencia T-365 de 1998 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

De otra parte, no puede perder de vista la Sala, que de los elementos que obran en el expediente, aparece claro que el ISS, Seccional Risaralda, Oficina de Atención al Pensionado,

no ha resuelto el recurso de reposición y en subsidio apelación interpuesto contra la Resolución No. 3025 del 27 de julio de 1998.

En este orden de ideas, la Corte no puede prohiar la tesis sostenida por los jueces de instancia, en el sentido según el cual, el CCA ampara la ausencia de responder ante la existencia del silencio administrativo negativo, pues esta Corporación debe repetir, una vez más, que el artículo 60 del CCA únicamente tiene por objeto conseguir el efecto procesal de hacer viable una acción ordinaria o eventualmente una acción contencioso administrativa. Expresado en otras palabras, el silencio administrativo no es otro medio de defensa judicial, como lo ha sostenido esta Corte, desde 1992, pues “apenas es un mecanismo 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” (T-481 de 1992 M.P. Dr. Jaime Sanin Greiffestein).

En tal sentido, cabe reiterar lo expuesto en la Sentencia T-304 de 1994, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía, en la cual dijo la Corporación lo siguiente:

“El artículo 60 del Código Contencioso administrativo, consagra la figura del silencio administrativo, en tratándose de recursos, en los siguientes términos:

“Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o de apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

“...

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

Igualmente, de algunas de las normas del Código Contencioso se puede deducir que el término de que goza la administración para resolver los recursos, no es tan discrecional como podría imaginarse, veamos:

“Artículo 56: Los recursos de reposición y de apelación siempre deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerse este último se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el

funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario declararlas de oficio.”

” Artículo 58: Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días, ni menor de diez (10). Los términos inferiores a treinta (30) días podrán prorrogarse una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días.

“ ...”

” Artículo 59: Concluído el término para practicar pruebas, y sin necesidad de auto que así lo declare, deberá proferirse la decisión definitiva. (...)

“ ...”

Esto se ratifica con el hecho de que si la administración, pasados dos (2) meses de presentado el recurso no ha resuelto, sigue obligada a resolver, sin eximirse de responsabilidad alguna.

D. El silencio administrativo cuando no se resuelve los recursos en determinado lapso

“El artículo 60 del Código Contencioso, transcrito anteriormente, señala que si transcurridos dos (2) meses desde que se ha interpuesto el recurso, la administración no lo resuelve, deberá entenderse negado, otorgando así, la posibilidad al recurrente de acudir ante la jurisdicción para que le defina sobre sus pretensiones, a través de las acciones que para ello se han establecido. En dicha norma se consagra una ficción, cuyo único objeto, se repite, es el de facilitar el acceso a la jurisdicción. Por tanto, mientras no se haga uso de las acciones ante lo contencioso, la administración sigue obligada a resolver, además de responder por los daños que pueda producir su inactividad.

La ocurrencia del silencio administrativo, tal como lo ha señalado esta Corporación, no hace improcedente la acción de tutela, pues la única finalidad del silencio administrativo es facilitarle al administrado la posibilidad de acudir ante la jurisdicción para que ésta resuelva sobre sus pretensiones, y decida de manera definitiva sobre lo debía pronunciarse la administración. Al respecto se ha dicho:

“...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. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración," (Sentencia T-181 de 1993)

Pero este efecto del silencio administrativo no equivale ni puede asimilarse, a la resolución del recurso, razón por la cual el derecho de petición, sigue vulnerado mientras la administración no decida de fondo sobre lo recurrido."

Los planteamientos anteriores conducen a esta Sala a sostener que ha debido concederse, por parte de los jueces de instancia, la tutela dirigida a obtener la protección del núcleo esencial del derecho de petición, vale decir, a obtener una pronta respuesta a unos recursos interpuestos contra un acto administrativo expedido por una entidad como el I.S.S. Finalmente, estima la Sala que, en cuanto al pago del reajuste pensional, pretendido por la accionante, no es competencia del juez de tutela, pues, se trata de un derecho en disputa que debe ser resuelto ante la autoridad competente conforme a la ley, lo cual significa que la afectada cuenta con la posibilidad de acudir a la justicia ordinaria para que, luego del cumplimiento del debido proceso, esto es después de agotar el proceso ordinario laboral, resuelva si le asiste o no derecho a su pretensión de que le sea pagada su pensión de jubilación en la cuantía que la solicitante de la tutela considera que le corresponde.

III. DECISIONEn mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero. REVOCAR las sentencias del 29 de septiembre de 1999 y 23 de noviembre de 1999, proferidas por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral, y por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, respectivamente. Segundo. CONCEDER la tutela interpuesta por MARIA TERESA ZULUAGA GOMEZ contra Instituto de Seguros Sociales, Seccional Risaralda. En consecuencia, la Oficina de Atención al Pensionado, si no lo ha hecho ya, deberá responder dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, el recurso de reposición y en subsidio apelación contra la resolución No. 3025 de 1998 de 23 de julio de 1998 por lo cual se le reconoció la pensión de jubilación a la peticionaria. Tercero. Se hace un llamado de atención al ISS, Seccional Risaralda para que en

lo sucesivo no vuelva a incurrir en retardo en la tramitación de los recursos interpuestos ante dicha institución. Cuarto. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre su obligatoriedad ver sentencias T 260 de 1995 y T 175 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.