

T-570-95

Sentencia No. T-570/95

DERECHO DE PETICION-Proyecto de resolución

Se afirma que la petición se ha tramitado en debida forma y que el acto administrativo de reconocimiento con el proyecto respectivo, se encuentra en la división de reconocimiento para la firma y posterior radicación; lo cual implica la no existencia de una respuesta, y en consecuencia, la violación del derecho del peticionario, pues es evidente que ha transcurrido un tiempo más que razonable para que la entidad se hubiese pronunciado.

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Resolución de solicitudes

Esta Sala no comparte las consideraciones, en cuanto a que se produjo el fenómeno del silencio administrativo negativo, lo cual permite al ciudadano acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar la nulidad del acto presunto, pues es claro que la omisión de la Administración no exime a ésta de la obligación constitucional de responder las solicitudes que presentan ante ella los particulares, por cuanto ello significaría el desconocimiento del derecho de petición, ya que las autoridades no se sentirían obligadas a emitir respuesta alguna, que se entendería dada a pesar de que en realidad no se hubiera surtido la correspondiente actuación de la administración, y el acto ficto, supuestamente cumpliría con ese cometido, sin obligarla a desplegar ningún esfuerzo, a pesar de ser la directa responsable de satisfacer el derecho fundamental que le asiste a los ciudadanos, lo cual de paso desconocería la razón de ser de la administración pública.

Ref.: Expediente No. 77341

Actor:

Rubén Darío Ortega

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C., diciembre primero (01) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala de Revisión en asuntos de tutela, integrada por los Honorables Magistrados VLADIMIRO NARANJO MESA, JORGE ARANGO MEJIA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado Ponente, resuelve las sentencias relacionadas con la acción de tutela de la referencia, proferidas por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cúcuta, de fecha 16 de junio de 1995 y por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de 25 de julio de 1995.

El expediente llegó a conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por insistencia que formuló el Defensor del Pueblo, en ejercicio de sus competencias y en virtud de lo ordenado por el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, conforme a los artículos 86 de la Carta Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Acuerdo 05 de 1991, la Sala de Selección eligió para su revisión la presente acción de tutela.

I. ANTECEDENTES

La Petición

El ciudadano Rubén Darío Ortega, inició acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión, señalando que el día 24 de mayo 1994, solicitó la reliquidación de su pensión de jubilación, después de cumplir 14 meses de haberse retirado de su último empleo, sin que hasta la fecha de la presentación de la acción, la entidad se haya pronunciado. Solicita que se le protejan los derechos fundamentales de petición y seguridad social y en consecuencia se ordene a la entidad elaborar la reliquidación de la pensión de jubilación y decretar el pago oportuno de la mesada con su inclusión en nómina, igualmente que se le informe a su dirección, Calle 25F 17-2 Barrio Santander en la ciudad de Cúcuta.

B. Los hechos de la demanda

Expone el peticionario Rubén Darío Ortega, que de conformidad con la legislación vigente y luego de cumplir 14 meses de haberse retirado de la última entidad en la cual trabajó, presentó solicitud de reliquidación de su pensión de jubilación, causada en el mes de mayo de 1994, en la seccional de Cúcuta de la Caja Nacional de Previsión; la entidad inicialmente,

a través de resolución No. 35407/93, le reconoció pensión equivalente a un salario mínimo, suma insuficiente para la subsistencia de él y su familia.

II. La decisión de primera instancia

El Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral, en sentencia de 16 de junio de 1995, resolvió tutelar el derecho de petición impetrado por el actor Rubén Darío Ortega en contra de la Caja Nacional de Previsión Social y ordenó a la entidad que en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia profiriera el acto administrativo resolviendo la petición elevada por el tutelante, con base en las siguientes consideraciones:

“La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente sobre el carácter de fundamental del derecho de petición y expresamente en sentencia de febrero 24 de 1995, al referirse al término para resolver solicitudes, ha establecido que el núcleo esencial de este derecho está determinado por la pronta respuesta o resolución a lo pedido, respuesta que se entiende dada cuando se resuelve de fondo la cuestión planteada, sin importar si es en favor o en contra de las pretensiones del solicitante y en la efectiva notificación del acto a través del cual, la administración resuelve la petición presentada.

Es así como, en relación con el término que tiene la administración para dar respuesta a las peticiones, manifiesta que la Constitución defirió en el legislador la facultad de fijarlo; y por tanto, el encargado de señalar como ha de ejercitarse este derecho y eventualmente en las organizaciones privadas, para dar respuesta a las solicitudes elevadas ante ellos, con el fin de garantizar la pronta resolución.

El artículo 60. del Código Contencioso Administrativo establece que las peticiones de carácter general o particular, se resolverán o contestarán dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su recibo. Así mismo, prevé que en ese mismo término la administración debe informar al solicitante, cuando sea del caso, su imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación, norma que por lo general no se cumple en ninguna entidad, hecho que se traduce en un desconocimiento del derecho de petición. Que algunos autores han considerado que el término que tiene la administración para contestar una solicitud, cuando no lo ha podido hacer en el lapso de los quince (15) días señalados en el artículo 60. del Código Contencioso Administrativo, es el término para la configuración del silencio administrativo negativo, es

decir, tres (3) meses, pues, transcurrido dicho lapso, se entiende denegada la solicitud, según lo establece el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo.

Con fundamento en lo expuesto, no es válida la conducta de las entidades públicas que, argumentando cúmulo de trabajo, la espera de documentación que no le correspondía aportar al solicitante, etc., retardan injustificadamente una respuesta, pues ello, a todas luces desconoce el derecho de petición. En este punto, es necesario tener en cuenta que el peticionario no debe correr con la negligencia y falta de organización de algunas entidades públicas y de sus funcionarios, quienes amparados en la falta de una norma que imponga términos precisos para resolver, se abstienen de contestar rápida y diligentemente, hecho este que no sólo causa perjuicios al solicitante sino a la administración misma.

Igualmente expone el a-quo que:

De acuerdo a lo anteriormente consignado, se considera que se ha violado por parte de dicha entidad el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, ya que es un hecho cierto e inequívoco que tal vulneración ha tenido existencia por cuanto la demandada CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL no dió respuesta a la solicitud formulada por el peticionario de reliquidación pensional desde el mes de mayo de 1994; es decir, ha transcurrido más de 12 meses sin que se haya dado contestación alguna por parte de la tutelada y que se acepta por la misma entidad. De donde puede colegirse que se ha registrado vulneración al derecho de petición al no darse observancia a tal precepto, y por consiguiente debe protegerse este específico derecho por lo que se habrá de cominhar a la CAJA NACIONAL para que dentro del término de diez (10) días contados a partir de la ejecutoria del presente proveído, profiera el acto administrativo que resuelva la petición elevada por el recurrente.

III. LA IMPUGNACION

Mediante apoderado judicial y dentro del término de impugnación, la entidad censura la decisión, argumentando, que en ningún momento violó el derecho de petición del titular de la presente acción, ya que ella ha sido tramitada legalmente y al momento de interponer la acción, el expediente contentivo de la reliquidación de la pensión, se encontraba en la

División de Reconocimiento con la resolución respectiva, pendiente de firma y radicación; solicita se revoque el numeral primero de la sentencia de tutela.

IV. LA DECISION DE SEGUNDA INSTANCIA

La Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, el 25 de julio de 1995, al resolver la impugnación, revocó la decisión judicial de fecha 16 de junio de 1995 del Tribunal Superior de Cúcuta, contra la Caja Nacional de Previsión, con base en los siguientes razonamientos:

“Del estudio de las diligencias no se desprende quebrantamiento del derecho de petición que fuera tutelado por el Tribunal.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Sala el de que en aquellos casos en que transcurrido el término indicado por la ley para que la Administración se pronuncie frente a una petición formulada y no lo hace debe entenderse que su respuesta fue negativa y, por tanto, agotado el procedimiento ante ella.

En ese orden, en manera alguna resulta vulnerado el derecho de petición, dado que fue la misma ley la que reguló la forma como debía interpretarse el silencio de un ente administrativo ante la solicitud elevada por el interesado.

De suerte que en el asunto examinado, una vez se extinguió el término legal y, de paso, el procedimiento ante la Caja Nacional de Previsión Social, nació para el solicitante la posibilidad de acudir en demanda, ante la jurisdicción contencioso administrativa, con el fin de obtener por ese medio de defensa judicial el reconocimiento de los derechos que hasta ahora le han sido negados.

Así las cosas, dado que existe otro medio de defensa judicial reseñado, la tutela se torna improcedente conforme a lo previsto por el artículo 86 de la Constitución Nacional y por los decretos que reglamentaron su ejercicio, sin que, de otro lado, se esté en presencia de un perjuicio irremediable.

Las anteriores reflexiones son suficientes para revocar la decisión impugnada y en su lugar, negar la tutela intentada.”

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. La Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de las decisiones judiciales correspondientes al asunto de la referencia, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 86 y numeral noveno del artículo 241, ambos de la Carta Política, desarrollados en los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991, y en atención a la selección que se hizo en la oportunidad establecida en la ley y en el reglamento de esta Corporación.

B. La Materia

Según se desprende del examen del expediente, el peticionario pretende se ordene a la entidad demandada, dar respuesta a la solicitud de reliquidación pensional y su correspondiente pago.

En cuanto a la materia, esta Corporación en reiteradas ocasiones ha expuesto sobre el derecho de petición y el término en que deben resolverse las solicitudes, lo siguiente:

Si bien es cierto que después de la promulgación de la nueva Constitución, no se ha dictado normatividad alguna que desarrolle y regule aspectos esenciales del derecho de petición, sí existe una regulación que fue expedida con anterioridad a su vigencia y que aún rige la materia, pues la expedición de la nueva Carta, no derogó la legislación existente. Así lo determinaron la Corte Suprema de Justicia en su momento y, esta Corporación en reiterados fallos de constitucionalidad.

En este momento, para establecer cuál es el término que tiene la administración para resolver las peticiones que ante ella se presenten, debe acudirse a los preceptos del Código Contencioso Administrativo, al igual que a la ley 57 de 1984, en lo pertinente.

El artículo 60. del mencionado código, establece que las peticiones de carácter general o particular, se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Así mismo, prevé que en ese mismo término, la administración debe informar al solicitante, cuando sea del caso, su imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación.

Norma que por lo general no se cumple en ninguna entidad, hecho que se traduce en un

desconocimiento del derecho de petición.

Si bien la citada norma, no señala cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución.

Algunos autores han considerado que el término que tiene la administración para contestar una solicitud, cuando no lo ha podido hacer en el lapso de los quince (15) días señalados en el artículo 60. del C.C.A, es el término para la configuración del silencio administrativo negativo, es decir, tres (3) meses, pues, transcurrido dicho lapso, se entiende denegada la solicitud, según lo establece el artículo 40 del Código Contencioso. En opinión de la Sala, éste podría ser un criterio que podría tenerse en cuenta, sin embargo, deben analizarse otros factores, como por ejemplo, la complejidad de la solicitud, pues no debe olvidarse que la figura del silencio administrativo negativo, es sólo un mecanismo que el legislador ha puesto al alcance del solicitante, para que sea el juez contencioso quien resuelva de fondo la solicitud que, por el silencio de la administración, se presume denegada. Además, la configuración del silencio administrativo, no exime a la administración de su obligación de resolver la petición.”¹

En cuanto a la oportunidad para resolver las peticiones presentadas ante las autoridades públicas, la Corte ha expresado:

“De su texto se deducen los límites y alcances del derecho: una vez formulada la petición, de manera respetuosa, cualquiera que sea el motivo de la misma, bien sea particular o general, el ciudadano adquiere el derecho a obtener pronta resolución.

Puede afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si sólo 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. Desde luego, no puede tomarse como parte del derecho de petición una prerrogativa que lleve forzosamente a que la administración defina de manera favorable las pretensiones del solicitante.

Por tanto, es una obligación inexcusable de la administración resolver prontamente las peticiones presentadas por los ciudadanos, lo cual no significa una respuesta favorable perentoriamente. Pero en cambio, puede afirmarse que su pronta resolución hace verdaderamente efectivo el derecho de petición".²

En lo atinente a la idoneidad del otro medio de defensa judicial la jurisprudencia de la Corte ha sostenido:

"Considera esta Corporación que, cuando el inciso 3o. del artículo 86 de la Carta Política se refiere a que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ..." como presupuesto indispensable para entablar la acción de tutela, debe entenderse que ese medio tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho. De no ser así, mal puede hablarse de medio de defensa y, en consecuencia, aún lográndose por otras vías judiciales efectos de carácter puramente formal, sin concreción objetiva, cabe la acción de tutela para alcanzar que el derecho deje de ser simplemente una utopía".³

C. El caso Concreto

Del análisis del expediente, se deduce que la entidad demandada no ha dado respuesta a la petición sobre la reliquidación pensional, elevada por el accionante en el mes de mayo de 1994 a la seccional de la Caja Nacional de Previsión de la ciudad de Cúcuta; ello se desprende del mismo informe enviado por la administración al juez de tutela de segunda instancia, dentro del término de impugnación (folio 50 del expediente), en donde se afirma que la petición se ha tramitado en debida forma y que el acto administrativo de reconocimiento con el proyecto respectivo, se encuentra en la división de reconocimiento para la firma y posterior radicación; lo cual implica la no existencia de una respuesta, y en

consecuencia, la violación del derecho del peticionario de la presente acción de tutela, pues es evidente que ha transcurrido un tiempo más que razonable, diecinueve (19) meses, para que la entidad se hubiese pronunciado.

De otra parte, esta Sala de Revisión no comparte las consideraciones del ad-quem, en cuanto a que en el presente caso se produjo el fenómeno del silencio administrativo negativo, lo cual permite al ciudadano acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar la nulidad del acto presunto, ya que se agotó el procedimiento ante ella, pues es claro que la omisión de la Administración no exime a ésta de la obligación constitucional de responder las solicitudes que presentan ante ella los particulares, por cuanto ello significaría el desconocimiento del derecho de petición, ya que las autoridades no se sentirían obligadas a emitir respuesta alguna, que se entendería dada a pesar de que en realidad no se hubiera surtido la correspondiente actuación de la administración, y el acto ficto, supuestamente cumpliría con ese cometido, sin obligarla a desplegar ningún esfuerzo, a pesar de ser la directa responsable de satisfacer el derecho fundamental que le asiste a los ciudadanos, lo cual de paso desconocería la razón de ser de la administración pública.

Por las razones expuestas, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional revocará el fallo de segunda instancia producido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 25 de julio de 1995, y en su lugar confirmará la decisión judicial proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cúcuta, de fecha 16 de junio de 1995.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia de fecha 25 de julio de 1995 por las razones expuestas, y en su lugar CONFIRMAR la sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cúcuta, de fecha 16 de junio de 1995, la cual tuteló el derecho de petición del señor Rubén Darío Ortega, y ordenó que dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la ejecutoria de dicho proveído profiera el acto administrativo que resuelva la petición elevada por el actor.

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

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Cfr. Sentencia T-076 de 1995 M.P. Dr. Jorge Arango Mejía

2 Cfr. Sentencia T-103 de 1995 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

3 Cfr. Sentencia T-022 de 1995 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo