T-663-97

Sentencia T-663/97

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHO DE PETICION-No es medio de defensa el silencio administrativo negativo

Referencia: Expediente T-137574

Acción De Tutela Incoada Por Marvell Del Carmen Carbonell De Tobon Contra La Caja Nacional De Previsión Social -Cajanal-.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los nueve (9) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. INFORMACION PRELIMINAR

La accionante, Marvell del Carmen Carbonell de Tobón, se quejó de que, pasados quinientos sesenta días, lo que equivale a 37 veces el plazo señalado por la ley, desde cuando presentó ante la Caja Nacional de Previsión su solicitud de Pensión Gracia – 18 de octubre de 1995- no había recibido respuesta. Periódicamente ha requerido a Cajanal para obtener alguna información acerca de su solicitud, siendo informada que la petición se encuentra en trámite en la oficina jurídica.

II. DECISIONES JUDICIALES REVISADAS

El 26 de Mayo de 1997, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla decidió negar el amparo solicitado con los siguientes argumentos que se condensan así:

“En el caso sub-judice la Sala observa que la petente omitió incorporar a la presente acción el escrito contentivo de la solicitud dirigida a la accionada demostrativa del derecho de petición, de tal manera, que frente a esta omisión no hay lugar a presumir que esa solicitud

se hubiese impetrado en la fecha a que hace alusión el petente en el escrito introductorio, por lo tanto, se estima que no existe vulneración alguna en relación con el derecho de petición a que hace referencia la petente. En consecuencia se negará lo solicitado por la petente en el escrito de tutela".

La segunda instancia surtida en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, decide, en proveído del 19 de junio de l997, confirmar la sentencia de primera instancia pero con el siguiente argumento:

"..La verdadera razón para confirmar la sentencia impugnada la constituye la consideración expresada ya por muchas veces por esta Sala de la Corte Suprema de Justicia, según la cual la falta de respuesta a la solicitud que inicialmente hace un particular a la administración pública por razón de un asunto de su particular interés, da lugar a que por virtud de la figura del silencio administrativo se entienda negada la petición.

(…)

"En consecuencia, por considerar la Sala que en los casos en que opera el silencio administrativo, quien se ve afectado con la negativa que implica la omisión de la administración pública cuenta con una específica acción judicial, habrá de revocar el fallo impugnado, ya que tampoco cabe hablar de un perjuicio que por sus características sea dado calificar de irremediable, porque, como es sabido, dentro del proceso contencioso administrativo puede el interesado solicitar y obtener la suspensión provisional del presunto acto administrativo, desde luego si se dan los presupuestos procesales para ello".

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo en referencia, según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

1. La doctrina constitucional. El silencio administrativo negativo no es medio de defensa frente a la violación del derecho de petición.

La Corte Suprema, al sostener que el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial frente a la violación del derecho de petición, desconoció la doctrina constitucional trazada por esta Corte desde 1993, cuando en sentencia T-242 del 23 de junio de 1993). se dijo:

"…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 la vía de la presunción, la existencia de un 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. 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, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.).

"Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

"Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a

que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

“La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

“En este orden de ideas, 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.

“En el campo del asunto que principalmente importa a los fines de este proceso, el silencio administrativo es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición el fundamento más claro para proceder a su tutela”.

Si el derecho de petición consiste en poder dirigirse a la autoridad en la certeza de recibir pronta y oportuna respuesta que resuelva de fondo sobre la pertinente solicitud, no puede afirmarse, como erróneamente lo hace la Corte Suprema que la ocurrencia del silencio administrativo negativo -demostración clara o innegable de su violación- impida al afectado hacer uso de la acción de tutela para que se le responda.

Los jueces están obligados a seguir las directrices de la doctrina constitucional y en este caso esa doctrina se ha venido reiterando de tiempo atrás en los mismos términos sobre el alcance del artículo 23 de la Constitución.

Dijo así la Corte:

“Debe reiterarse que, en últimas, la Constitución Política es una sola y el contenido de sus preceptos no puede variar indefinidamente según el criterio de cada uno de los jueces llamados a definir los conflictos surgidos en relación con los derechos fundamentales.

“El principio de autonomía funcional del juez, que ha hecho valer la jurisprudencia constitucional en repetidas ocasiones, no implica ni se confunde con la arbitrariedad del fallador al aplicar los mandatos de la Carta Política.

“Las pautas doctrinales que traza la Corte en los fallos de revisión de tutelas “indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse” (Cfr. Sentencia T-260 de 1995), por lo cual, cuando, no existiendo norma legal aplicable al caso controvertido, ignoran o contrarían la doctrina constitucional “no se apartan simplemente de una jurisprudencia -como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquella en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad…”.

“Por eso, la Sala Plena, en Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995 (M.P. : Dr. Carlos Gaviria Díaz), reafirmó, sobre los alcances del artículo 8 de la Ley 153 de 1887, que, en el expresado evento (la ausencia de norma legal específica que rija el caso), “si las normas (constitucionales) que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse”, lo cual corresponde a “una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica”.

“Nótese que la Corte Constitucional interpreta los preceptos fundamentales y señala sus alcances, no solamente cuando ejerce, en abstracto, el control de constitucionalidad, ya por la vía de acción pública, bien a través de las modalidades del control previo y automático, sino cuando, por expreso mandato de los artículos 86 y 241-9 de la Carta, revisa las sentencias proferidas al resolver sobre acciones de tutela, toda vez que en tales ocasiones, sin perjuicio del efecto particular e inter partes del fallo de reemplazo que deba dictar cuando corrige las decisiones de instancia, fija el sentido en que deben entenderse y aplicarse, consideradas ciertas circunstancias, los postulados y preceptos de la Constitución.

“Las sentencias de revisión pronunciadas por la Corte Constitucional, cuando interpretan el

ordenamiento fundamental, construyen también doctrina constitucional, que, según lo dicho, debe ser acatada por los jueces, a falta de disposición legal expresa, al resolver sobre casos iguales a aquéllos que dieron lugar a la interpretación efectuada. No podría sustraerse tal función, que busca específicamente preservar el genuino alcance de la Carta Política en materia de derechos fundamentales, de la básica y genérica responsabilidad de la Corte, que, según el artículo 241 ibídem, consiste en la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

“El control de constitucionalidad admite, según resulta de dicha norma, modalidades diversas, algunas de las cuales se pueden agrupar bajo el concepto de control abstracto, al que dan lugar la mayor parte de sus numerales, siendo evidente que, cuando la Corte revisa, en la forma en que determina la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (art. 241, numeral 9), verifica la constitucionalidad de tales actuaciones de los jueces, corrigiéndolas cuando las halla erróneas, y, a la vez, interpretando el contenido de los preceptos superiores aplicables, con miras a la unificación de la jurisprudencia.

“Y es que resultaría inútil la función de revisar eventualmente los fallos de tutela si ello únicamente tuviera por objeto resolver la circunstancia particular del caso examinado, sin que el análisis jurídico constitucional repercutiera, con efectos unificadores e integradores y con algún poder vinculante, en el quehacer futuro de los jueces ante situaciones que por sus características respondan al paradigma de lo tratado por la Corte en el momento de establecer su doctrina.

“Pero, además, de aceptarse la tesis según la cual lo expresado por la Corte Constitucional en un fallo de revisión llega tan sólo hasta los confines del asunto particular fallado en las instancias, sin proyección doctrinal alguna, se consagraría, en abierta violación del artículo 13 de la Carta, un mecanismo selectivo e injustificado de tercera instancia, por cuya virtud algunos pocos de los individuos enfrentados en procesos de tutela -aquellos escogidos discrecionalmente por la propia Corte- gozarían del privilegio de una nueva ocasión de estudio de sus casos, al paso que los demás -la inmensa mayoría- debería conformarse con dos instancias de amparo, pues despojada la función del efecto multiplicador que debe tener la doctrina constitucional, la Corte no sería sino otro superior jerárquico limitado a fallar de nuevo sobre lo resuelto en niveles inferiores de la jurisdicción.

“En síntesis, como tal enfoque esterilizaría la función, debe concluirse que las sentencias de revisión que dicta la Corte Constitucional no pueden equipararse a las que profieren los jueces cuando resuelven sobre la demanda de tutela en concreto o acerca de la impugnación presentada contra el fallo de primer grado, sino que, por la naturaleza misma de la autoridad que la Constitución le confiere en punto a la guarda de su integridad y supremacía, incorporan un valor agregado de amplio espectro, relativo a la interpretación auténtica de la preceptiva fundamental sobre los derechos básicos y su efectividad.

“Tales sentencias tienen un doble aspecto, con consecuencias jurídicas distintas : uno subjetivo, circunscrito y limitado al caso concreto, bien que se confirme lo resuelto en instancia, ya sea que se revoque o modifique (artículos 36 del Decreto 2591 de 1991 y 48 de la Ley 270 de 1996), y otro objetivo, con consecuencias generales, que implica el establecimiento de jurisprudencia, merced a la decantación de criterios jurídicos y a su reiteración en el tiempo, y que, cuando plasma la interpretación de normas constitucionales, definiendo el alcance y el sentido en que se las debe entender y aplicar -lo cual no siempre ocurre-, puede comportar también la creación de doctrina constitucional, vinculante para los jueces en casos cuyos fundamentos fácticos encajen en el arquetipo objeto del análisis constitucional efectuado, siempre que tales eventos no estén regulados de manera expresa por normas legales imperativas.

“Son esos los fundamentos de la revisión eventual confiada a esta Corporación, pues, según ella lo ha afirmado repetidamente, cuando, a propósito de casos concretos que constituyen ejemplos o paradigmas, sienta doctrina sobre la interpretación de las normas constitucionales y da desarrollo a los derechos fundamentales y a la acción de tutela como mecanismo consagrado para su protección, las pautas que traza deben ser obedecidas por los jueces en casos iguales y a falta de norma legal expresa que los regule” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-175 del 8 de abril de 1997).

Ahora bien, a las autoridades públicas se les exige responder las peticiones oportunamente, y, de no hacerlo, violan un derecho constitucional fundamental. Por eso no es admisible la débil posición del Tribunal que se vale de que en el expediente no existe constancia de la petición elevada a Cajanal y por lo tanto le es difícil tener certeza de la fecha de la misma, cuando Cajanal misma aseveró en el escrito que obra a folio 11 del expediente que “En el listado Nacional de Pensionados a corte 3 de mayo de 1997, aparece la señora Marvell del C.

Carbonell de Tobón, en la oficina jurídica como Expediente Principal, radicado bajo el número 15436 de 1995." Ello corrobora indefectiblemente sino la fecha exacta , sí la época en la que se radicó la petición y desde cuando la entidad demandada estaba obligada a dar pronta respuesta.

Resulta entonces palmario el hecho de que la solicitud de Pensión Gracia, presentada por la accionante desde 1995, no había sido respondida a la fecha de presentación de la tutela -9 de mayo de 1997.Se revocará el fallo revisado y se concederá la tutela.

En consecuencia, además de ordenar la pertinente investigación disciplinaria de los funcionarios responsables por la violación del derecho fundamental en cuestión, se dispondrá que CAJANAL responda, resolviendo de fondo la petición, en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas.

IV. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE el fallo proferido en este asunto por la Corte Suprema de Justicia el 19 de junio de 1997.

Segundo.- CONCÉDESE la tutela impetrada por MARVELL DEL CARMEN CARBONELL DE TOBON. La Caja Nacional de Previsión -Subdirección de Prestaciones Económicas- deberá resolver de fondo e íntegramente sobre la solicitud de Pensión Gracia presentada por la accionante, en un término que no podrá exceder las cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo.

Tercero.- La Procuraduría General de la Nación investigará la conducta disciplinaria de los servidores públicos que hayan ocasionado la mora en resolver sobre la petición presentada. Se le remitirá copia de este fallo y del expediente.

Cuarto.- DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

GUSTAVO ZAFRA ROLDÁN

Conjuez

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO