

Sentencia T-667/00

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución/DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver la solicitud

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución equivale a quince días mientras legislador fija término distinto/DERECHO DE PETICION-Facultad del legislador para establecer plazos diversos al señalado en el Código Contencioso Administrativo

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expedientes T-283496 y T-284268.

Acciones de tutela instauradas por Alba Patricia Rodríguez Ayala y José Hernán Sánchez contra Cajanal E.P.S.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá, D.C., a los nueve (9) días del mes de junio del año dos mil (2000).

En desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados, Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Alvaro Tafur Galvis, quien actúa como ponente, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

1. Expediente T-283496.

a. Hechos.

La señora Alba Patricia Rodríguez manifestó que la Caja Nacional de Previsión Cajanal E.P.S. mediante resolución No 076 de 1.995 le reconoció y liquidó un auxilio de maternidad al que tenía derecho como Juez Promiscuo Municipal de Carcasí (Santander). Afirmó que por no estar de acuerdo con la liquidación interpuso, contra la aludida resolución, recurso de reposición y en subsidio de apelación, los que no han sido resueltos al momento de instaurar la tutela.

Solicita la protección de su derecho fundamental a obtener pronta respuesta a sus petición. Pero invoca además, protección de su derecho al debido proceso porque, la petición pendiente de respuesta es el escrito mediante el cual s0e interpuso el recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el acto administrativo mediante el cual la Caja Nacional de Previsión reconoció y liquidó a su favor un auxilio económico por maternidad.

Cajanal E.P.S contestó diciendo que el escrito relativo a los recursos de reposición y apelación interpuestos por la accionante, al igual que la resolución recurrida, no se encontraron. Se excusó argumentando que debido a la remodelación de su sede fue imposible ubicarlos. Acompañó a su escrito documentos internos dirigidos con ocasión de la acción de tutela, para que se

ubique el expediente, sin éxito.

a. Decisiones Judiciales objeto de revisión. Expediente T-283496.

El Tribunal Administrativo de Santander negó la tutela interpuesta por Alba Patricia Rodríguez Ayala contra Cajanal E.P.S. Adujo carecer de elementos de juicio para considerar la violación del derecho de petición de la accionante, porque la resolución 076 que ésta dice haber recurrido, carece de fecha y no menciona a la beneficiaria.

La decisión del Tribunal Administrativo de Santander fue confirmada por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda-Subsección B. El Ad-quem además de retomar los argumentos expuestos por el inferior consideró improcedente la acción interpuesta por la existencia de otros mecanismos judiciales. Argumentó que de aceptarse que la accionante sea la beneficiaria de la resolución, tampoco procedería la acción porque al

haber operado respecto de los recursos interpuestos el silencio administrativo negativo, la accionante ha debido instaurar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

2. Expediente T- 284268

a. Hechos.

Relata el demandante que habiendo cotizado para el Instituto de Seguros Sociales quinientas dos (502) semanas y a la Caja Nacional de Previsión Social cinco mil seiscientos treinta y ocho días (5638) que equivalen a ochocientas semanas, para un total de 1.307 semanas cotizadas, solicitó en el año de 1995 el reconocimiento de su pensión vitalicia a la Caja Nacional de Previsión Social, la que le fuera negada mediante resolución 8863 de 1997.

Ante la negativa de la entidad, basada en que el accionante sólo tenía 55 años cumplidos y se requerían 60 años para dicho reconocimiento, en agosto de 1999 radicó nuevamente sus papeles ante la Caja de Previsión Social, para solicitar el reconocimiento de pensión de jubilación, y a la fecha de presentar la tutela, habían transcurrido 60 días sin respuesta alguna. Considera vulnerado su derecho de petición y solicita del juez de tutela se dé contestación a su petición elevada el 9 de agosto de 1999.

a. Decisiones Judiciales objeto de revisión. Expediente T-284268.

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante sentencia de dos de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999) negó el amparo solicitado por el señor José Hernán Sánchez tras considerar que no es manifiesta la mora en la que ha incurrido en resolver la petición, significando lo anterior, que a la fecha en que el actor impetró la acción de tutela, esto es, el 8 de octubre del presente año, no ha transcurrido el término legal que establece un plazo máximo de cuatro (4) meses para que las entidades administradoras de pensiones decidan sobre las solicitudes relacionadas con pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia (art. 19 del decreto 656 de 1994, reglamentario de la Ley 100 de 1993).

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en fallo de dos de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999) confirmó la anterior decisión con idéntica argumentación.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión es competente para revisar las providencias dictadas en los asuntos de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto de veintidós (22) de febrero de 2.000, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de ésta Corporación.

1. Reiteración de jurisprudencia. Derechos de Petición y Debido proceso.

La Corporación reitera la jurisprudencia relativa al derecho que le asiste a toda persona a recibir de las autoridades pronta y satisfactoria respuesta a sus solicitudes, también la que ha considerado que la acción de tutela es procedente para reclamar similar comportamiento de las entidades particulares que tienen a su cargo la prestación de un servicio público, y los pronunciamientos relativos a la obligación de dar satisfactoria respuesta a las peticiones de los particulares así hubiere operado el silencio administrativo negativo.¹

Según lo dispone el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede cuando alguien, ante situaciones concretas y particularizadas, siente vulnerados sus derechos fundamentales y demanda su protección; porque, de una u otra manera, ésta violación será atribuida al Estado por ser a éste a quien compete, con acciones positivas de sus entes, asegurar la realización real y efectiva del nivel mínimo de libertad, participación y realización personal, garantizado en la Constitución Política.

El derecho de petición garantiza que quienes lo demanden, obtengan de las autoridades y excepcionalmente de los particulares pronta y satisfactoria respuesta a sus inquietudes.

Hace partícipe al asociado en los asuntos públicos; le reconoce su calidad de sujeto de la cosa pública dotándolo de herramientas que le permiten y lo impulsan a participar activamente en los asuntos de todos. Para el efecto no importa que la respuesta que se exija verse sobre un asunto particular, porque, toda demanda ante una autoridad pública, conlleva el interés general de impulsar el imperio genérico del derecho a participar y ser escuchado.

Por lo anterior, la Corte ha sostenido que el derecho de petición, aunque consagrado en la Constitución anterior, adquirió una nueva dimensión dentro del marco de la democracia participativa que impulsa la actual Constitución Política; lo ha calificado como vía de ágil acceso a las autoridades, de herramienta para que la gestión administrativa alcance la eficacia requerida y, ha encontrado en él, aunque su objeto no incluya el derecho a obtener un pronunciamiento determinado, un mecanismo que satisface al particular porque le da una respuesta de fondo, clara y precisa sobre sus inquietudes.²

La jurisprudencia de la Corte también ha encontrado procedente invocar la protección del derecho fundamental de petición y del debido proceso cuando las autoridades no resuelven los recursos interpuestos contra los actos administrativos; puesto que se ha considerado que el acto presunto es un mecanismo ideado por el legislador para que el interesado pueda acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pero no fue concebido para relevar a la Administración de su deber de dar pronta y oportuna respuesta a los recursos en curso y no anula ni disminuye el derecho de petición.³

1. Casos concretos.

Expediente T-283496.

La Sala revocará las decisiones objeto de revisión en el presente expediente, para en su lugar conceder la protección invocada porque, como mas adelante se explica, los argumentos que sirvieron de sustento a éstas, desconocen la Constitución Política y la jurisprudencia reiterada de ésta Corporación.

No cabe duda que la Caja Nacional de Previsión -Cajanal E.P.S vulneró los derechos de petición y al debido proceso de la señora Alba Patricia Rodríguez Ayala. Desde hace casi

cinco años y hasta la fecha, no se ha pronunciado sobre los recursos interpuestos por la accionante contra la resolución 076 que liquidó y reconoció un auxilio por maternidad.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Santander, a quien correspondió conocer del asunto en primera instancia negó la protección, adujo que los recursos se interpusieron contra una resolución sin fecha y sin identificación del beneficiario. Si bien es cierto, la fotocopia de la resolución carece de esta información, la historia del afiliado y la comunicación de la accionada de junio 28 de 1995 la complementan. De otra parte, las falencias del acto administrativo, de suyo, imputables a la misma entidad que lo profirió, no puede servirle a ésta de excusa para omitir el cumplimiento del deber constitucional de dar pronta y eficaz respuesta a las peticiones relativas al mismo, como tampoco pueden enervar la acción de tutela porque quedaría la protección constitucional al arbitrio de la autoridad infractora.⁴

Resulta inconcebible y, mas grave aún, que lo acontecido con la solicitud de la señora Rodríguez Ayala, pase desapercibido por los jueces de instancia porque, han transcurrido casi cinco (5) años desde la interposición de los recursos cuya decisión se reclama y los únicos pronunciamientos de la entidad accionada han estado dirigidos a eludir su responsabilidad: Inicialmente, con el argumento de que la decisión dependía de otra dependencia de la misma entidad y, admitida la tutela, excusándose en dificultades administrativas ocasionadas por la readecuación de su sede, las que, además de inaceptables, ocurrieron hace solo un año, es decir, cuando habían transcurrido casi cuatro años desde la interposición de los recursos pendientes de decisión.

Ahora bien, no resulta tampoco de recibo la tesis expuesta por el Consejo de Estado, entidad que al resolver la impugnación además de retomar las inadmisibles consideraciones del inferior, consideró que la acción no era procedente, porque la actora podía acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por haber operado el silencio administrativo. Al respecto vale recordar que, como lo ha reiterado la Corte,⁵ los mecanismos que reemplazan la acción de tutela son aquellos que resultan de mayor eficacia para la solución del derecho fundamental violado; que, para el caso, no sería la acción de nulidad y restablecimiento del derecho porque ésta se dirige a controvertir la legalidad del acto administrativo no a que la autoridad dé oportuna y satisfactoria respuesta a los recursos interpuestos y además, no puede excusarse a la autoridad negligente con la existencia de un mecanismo ideado por el

legislador para hacer posible la acción contenciosa, no para permitirle a las autoridades omitir el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

Como ha quedado expuesto, se ha quebrantado el derecho de la accionante a obtener de la autoridad pública, pronta y satisfactoria respuesta a sus solicitudes respetuosas (Art. 23 C.P.) como también del derecho al debido proceso (Art. 29 C.P.) porque el trámite relativo al acto administrativo mediante el cual se reconoció el auxilio de maternidad a la señora Alba Patricia Rodríguez, por negligencia de la entidad, no ha culminado.

Así las cosas, se ordenará a la entidad accionada, que, en el término de las cuarenta y ocho horas siguientes a la comunicación de ésta providencia, dé satisfactorias respuestas a los petentes.

Por ello además, ordena a la Caja Nacional de Previsión Cajanal E.P.S. que de ser necesario, rehaga la actuación iniciada con la expedición del acto administrativo que reconoció a la accionante su auxilio de maternidad para que la termine -trámite que ha debido iniciar, cuando menos, desde que le fue comunicada la admisión de la acción de tutela-.

Para terminar resulta pertinente llamar la atención de la entidad accionada incluyendo a los jueces de instancia, los cuales han minimizado al derecho de petición sin reparar que es uno de los mecanismos mas importantes, ideado en la Constitución Política para que el asociado recobre su papel de miembro activo de la comunidad política. Para el efecto, ha de resaltarse que, tal como se expuso, no interesa que el móvil consista en que se satisfaga una inquietud relativa a un asunto particular, porque éste interés no es ajeno al bien común y solo cuando el particular siente que sus asuntos para la autoridad son valiosos, es decir que sus peticiones se tienen en cuenta, admite la posibilidad de involucrarse en los asuntos que interesan a todos, compromiso que el Ordenamiento Constitucional reclama.

Expediente T-284268.

Sea lo primero indicar que las controversias en torno al reconocimiento y pago de prestaciones laborales de orden económico constituyen, por regla general, un asunto ajeno al ámbito del juez constitucional en sede de tutela, en virtud de la naturaleza puramente legal de esas pretensiones y la existencia de otras instancias, medios y procedimientos administrativos y judiciales ordinarios pertinentes para su trámite.

De esta manera, la participación del juez de tutela, cuando se trata de definir la existencia, titularidad y monto final de la prestación social reclamada, se limita a la verificación de la actuación de la respectiva entidad de previsión social frente a la respuesta formulada en términos de su oportunidad y resolución material.

Así, la oportunidad con que se califica la actuación del ente accionado para responder las solicitudes a cargo, depende de su sujeción a los términos que la ley le fije para tal fin.

En efecto, el Decreto 656 de 1994, citado por las sentencias de instancia para resolver la tutela interpuesta por el señor José Hernán Sánchez, establece el régimen jurídico y financiero de las sociedades que administren fondos de pensiones. Se facultó al Gobierno, a través del artículo 19 del mencionado decreto para señalar plazos y procedimientos para que las administradoras de fondos de pensiones decidieran las solicitudes que sobre las diversas clases de pensiones se les presenten, plazo que en ningún caso puede ser superior a cuatro (4) meses.

La Corte Constitucional en reciente jurisprudencia, consideró que si bien la norma en comento sólo tenía como destinatarios a los fondos del régimen individual y no a entidades como el Seguro Social y la Caja Nacional de Previsión, en la medida en que el legislador no había establecido un término específico para responder las peticiones relativas a reconocimientos de prestaciones sociales, se aplicaría por analogía el término consagrado en el decreto 656 de 1994.

Así lo expresó la sentencia T-170 de 2000, con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra:

“Así las cosas, es claro que el decreto 656 de 1994 tiene como únicos destinatarios a las sociedades administradoras de fondos del régimen de ahorro individual y no al Seguro Social.

“3.10. Significa lo anterior que mientras el legislador no establezca un plazo específico para que el Seguro Social resuelva las solicitudes pensionales que le presenten sus afiliados, éste sigue rigiéndose en materia de derecho de petición por el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, según el cual la respuesta a las peticiones en carácter particular o general, deben ser resueltas en el término de quince (15) días. La solicitud de pensión es una petición

de carácter particular.

“Sin embargo, para la Sala es claro que la naturaleza misma de la solicitud de pensión, por los trámites internos que ella impone para su reconocimiento o denegación, hace del término de quince (15) días, un plazo muy breve para que la entidad resuelva en debida forma sobre éste. Razón por la que ha de entenderse que como en dicho término no puede darse una respuesta de fondo, núcleo esencial del derecho de petición, el Seguro Social ha de informar al solicitante si la documentación allegada está completa y en caso contrario señalar la que hace falta, así como advertir el término que empleará para resolver de fondo la solicitud. Término éste que debe ser igualmente razonable. Razonabilidad que queda a la discrecionalidad del funcionario, y que en su momento ha de ser evaluada por el juez de tutela, cuando tenga que resolver sobre la existencia o no de vulneración del derecho de petición en un caso concreto. Por tanto, se puede afirmar que la inexistencia de un término exacto señalado directamente por el legislador, genera, en si mismo, inequidades entre los diversos afiliados al sistema de seguridad social.

“3.11. Lo anterior evidencia la necesidad e importancia de una regulación expresa en esta materia, no sólo en cuanto a la fijación de un plazo sino a un procedimiento, que permitan tanto al Seguro Social como a sus afiliados, tener certeza sobre el término que debe emplear éste para absolver peticiones de esta clase, sobre todo cuando de su decisión, depende el goce de otros derechos que, según las circunstancias de cada caso, podría involucrar derechos de carácter fundamental. La reglamentación de esta materia, entonces, permitirá que principios como los de igualdad, eficacia y eficiencia que imperan la función administrativa tengan plena ejecución.

“3.12. Así, mientras el legislador cumple su función de establecer un término razonable en que entidades como el Seguro Social deben emplear para dar respuesta a las solicitudes que sus afiliados, específicamente en materia de reconocimiento de pensiones, ha de entenderse que esta entidad debe aplicar por analogía el lapso contenido en el artículo 19 del decreto 656 de 1994, según el cual las solicitudes de pensión deben resolverse de fondo en un término máximo de cuatro (4) meses desde el momento en que se radique la respectiva petición. Hecho éste que tendrá que ser informado al solicitante en el lapso al que hace referencia el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo.

“De esta manera, no sólo se protege el núcleo esencial del derecho de petición, sino que se salvaguarda el derecho a la igualdad entre quienes han optado por un régimen de pensión diverso al que administra el Seguro Social, y aquellos que han seleccionado éste. Dado que para los primeros existe una norma expresa que no sólo contempla un término máximo de respuesta, sino una sanción específica por su desconocimiento, sanción que está establecida en beneficio del solicitante”.

Dentro de este contexto, en el caso concreto, el derecho de petición del señor José Hernán Sánchez no puede considerarse vulnerado por la Caja de Previsión Social, por cuanto al momento de presentar la acción de tutela de la referencia, había transcurrido desde la radicación de la solicitud de reconocimiento de pensión, el término de dos meses. En consecuencia se confirmarán las sentencias de instancia, que negaron la tutela interpuesta.

Sin embargo, ha de aclararse que como a la fecha de esta decisión ya han transcurrido más de los cuatro meses (4) a que se ha hecho referencia en esta providencia, y como no se tiene conocimiento sobre si la Caja Nacional de Previsión resolvió la solicitud radicada por el demandante desde agosto de 1999, habrá de ordenarse a esta entidad que de no haber emitido decisión de fondo, lo haga en el plazo máximo de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de este fallo.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo de Santander y por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda-Subsección B-, el 15 de octubre y el 9 de diciembre de 1999, respectivamente, correspondientes al expediente T-283.496 de Alba Patricia Rodríguez Ayala contra Cajanal E.P.S.

Segundo. CONCEDER la protección al derecho fundamental de petición de la accionante Alba Patricia Rodríguez Ayala.

Tercero. En consecuencia, ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Cajanal E.P.S., Seccional

Santander, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de que le sea notificada ésta providencia, resuelva de fondo el recurso de reposición interpuesto por Alba Patricia Rodríguez Ayala el 20 de junio de 1995 contra la resolución 076 de junio 14 y de ser desfavorable la decisión, en un término adicional de tres días hábiles resuelva el recurso de apelación. En caso de que sea necesario reconstruir la actuación, se concede un término adicional de tres (3) días hábiles y se insta a la petente para que con su concurso facilite las diligencias

Si al momento de la notificación de esta providencia, la Caja Nacional de Previsión Social no ha proferido decisión de fondo en relación con la solicitud de pensión radicada por el señor José Hernán Sánchez, ORDENASE a la mencionada entidad dar respuesta a ésta, en el plazo máximo de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la respectiva notificación.

Quinto. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Consultar entre otras T-426 y 473 de 1992; T-220/94.

2 Ibídem T-473/92, T-220/94, T-206/97,

3 Cfr. sentencias T-294, T-454 de 1997, T-240, T-281, T-291, T-306, T-365 de 1998, T-344, T-734 y T-811 de 1999. C-304/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 T- 595/2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis

5 Entre otras T-03, T-414, T-457, T-473 de 1992 /92, T-011/98, T-944/99.