Sentencia T-785/01

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-No resolución oportuna de recursos

DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE PETICION-Trámite de recursos gubernativos

Referencia: expediente T-469.525

Acción de tutela de Mercedes Mendoza de Muñoz contra la Caja Nacional de Previsión Social – Subdirección General de Prestaciones Económicas.

Procedencia: Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Bogotá, en sesión del veintiséis (26) de julio de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda (2a.) de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, y Jaime Córdoba Triviño en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja -Boyacá- dentro de la acción de tutela instaurada por Mercedes Mendoza de Muñoz, en contra de la Caja Nacional de Previsión Social – Subdirección General de Prestaciones Económicas.

La Sala de Selección No. 6 de la Corte Constitucional, por auto del veintiocho (28) de junio de 2001, seleccionó para su revisión el fallo de la referencia. El expediente fue allegado al despacho del magistrado ponente, por Secretaría General, el día seis (6) de julio de 2001.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos y fundamentos.

Los hechos y fundamentos que dieron origen a la acción de la referencia pueden resumirse de la siguiente manera.

1.1. La actora, solicitó a la Caja Nacional de Previsión Social, el reconocimiento de su pensión gracia de jubilación, solicitud que fue negada, mediante resolución número 020985 de septiembre 22 de 2000.

1.2. Por tal razón, en octubre 13 de 2000, radicó ante la Caja Nacional de Previsión Social, recurso de apelación en contra de la resolución que negó el reconocimiento de su pensión gracia de jubilación.

1.3. A la fecha de presentación de la acción de tutela, abril 24 de 2001, la entidad no ha emitido respuesta de fondo en relación con el recurso presentado, únicamente, se limitó a informar que se encuentra en estudio.

2. Los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y lo que se pretende.

Pretende la actora se ordene a la Caja Nacional de Previsión Social, que resuelva el recurso de apelación interpuesto contra la resolución número 020985 del 22 de septiembre de 2000, con el fin de que se proteja su derecho fundamental de petición.

3. Trámite de la acción.

El escrito de tutela y sus anexos fue radicado por el apoderado de la actora en abril (25) de 2001, ante el Juzgado Laboral del Circuito de Tunja, reparto. Una vez repartido el expediente, el Juez Primero Laboral del Circuito de Tunja, por auto del abril veintiséis, admitió la acción y ordenó su notificación al representante legal de la entidad acusada en la ciudad de Tunja.

En escrito fechado en abril 27 de 2001, el Director Seccional de la Caja Nacional de Previsión Social, señala que la Subdirección General de Prestaciones Económicas en la ciudad de Bogotá es la competente para el cumplimiento de las diferentes prestaciones, razón por la cual mediante oficio D.S.E. Número 95 de mayo 2 de 2001, corrió traslado a dicha dependencia.

4. Fallo de instancia.

Mediante sentencia de mayo nueve (9) de 2001 (fls 12 a 16), el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, denegó el amparo solicitado, al considerar que en los términos del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene el carácter sustitutivo de las acciones comunes y preexistentes. Por tanto, la protección que busca el apoderado de la actora sobre la resolución de un acto administrativo es susceptible de recursos.

Señala que "de ninguna manera puede confundirse la resolución de un derecho de petición con la resolución de un recurso, pues así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, razón por la que censura la presentación de esta acción, manifestando que es un abuso del derecho". Pese a lo anterior, previene a la entidad demandada para que resuelva los recursos interpuestos contra actos administrativos.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Como se desprende de los antecedentes, la actora solicita la protección de su derecho fundamental de petición, por considerar que la Institución acusada ha omitido resolver en forma oportuna el recurso de apelación interpuesto.

Corresponde a esta Sala de Revisión analizar, entonces, si existió vulneración o no de derecho fundamental alguno de la actora.

Tercera.- La no-resolución de un recurso en el trámite de la vía gubernativa, vulnera el derecho fundamental de petición.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho de petición, junto con el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, resultan vulnerados por la no-resolución oportuna a un recurso interpuesto contra un acto administrativo, inclusive, se ha afirmado que si lo que pretende la entidad al no emitir la respuesta correspondiente, es que ocurra el fenómeno del silencio administrativo negativo, esto no impide que se dé respuesta al

peticionario, pues de lo contrario, se desnaturalizaría el núcleo esencial del derecho de petición.

En sentencia T-304 de julio primero (1) de 1994, M.P. doctor Jorge Arango Mejía, dijo la Corte:

"(…)

"No existe razón lógica que permita afirmar que la interposición de recursos ante la administración, no sea una de las formas de ejercitar el derecho de petición, pues si él le permite al sujeto participar de la gestión de la administración, así mismo, podrá como desarrollo de él, controvertir las decisiones.

"Si bien el administrado puede acudir ante la jurisdicción para que resuelva de fondo sobre sus pretensiones (…) haciendo uso de las acciones consagradas en el Código Contencioso, aquél conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues al fin y al cabo ella es la obligada a dar respuesta. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver" (Subrayado fuera del texto original).

Este criterio ha sido reiterado posteriormente, en sentencias T-294, y T-454 de 1997, T-240, T-281, T-291, T-306, T-365, y T-673 de 1998, T-811 de 1999, T-1743 de 2000, y T-276 de 2001, en los mencionados pronunciamientos, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara al establecer que el derecho constitucional a obtener una respuesta oportuna y concreta, no se agota con la solicitud original que dio lugar al trámite administrativo, sino que también es aplicable en la vía gubernativa. Es decir, para obtener la pronta resolución de un recurso interpuesto, pues la decisión oportuna del mismo, forma parte del debido proceso administrativo.

Por ende, la Sala no comparte las apreciaciones hechas por el juez de instancia para denegar el amparo solicitado, pues constituyen un claro desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso administrativo, y una errada interpretación de la jurisprudencia constitucional. Ha de entenderse, entonces, que se vulnera el núcleo esencial de este derecho fundamental, cuando la autoridad administrativa se abstiene de responder o excede los términos que la Constitución y la ley han establecido para la resolución de los recursos

interpuestos en el trámite de la vía gubernativa.

Cuarta.- Análisis del caso concreto.

La acción de tutela, en este caso, es el mecanismo idóneo para evitar que la lesión del derecho fundamental de petición se siga ocasionando, y obligar a la entidad correspondiente a que dé una respuesta clara, pronta y sustancial con relación al recurso interpuesto.

Sobre este aspecto, es necesario precisar que cuando se trata de una entidad que tiene competencia a nivel nacional, la persona que dirige la petición no tiene que soportar los trámites que se surtan al interior de la organización. La Caja Nacional de Previsión Social, es un establecimiento público de orden nacional con domicilio en la ciudad de Bogotá, que ejerce sus funciones en todo el territorio colombiano, a través de sus seccionales, razón por la que bien puede el peticionario (a), dirigirse a la seccional, de la ciudad en donde habita, y esperar que la entidad atienda su requerimiento (v gr. sentencias T-050 de 1995, y T-131a de 1996, autos 021 y 022 de 1995).

En el caso objeto de revisión, la señora Mendoza de Muñoz, a través de su apoderado, presentó acción de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión Social, con domicilio en Bogotá y radicó su escrito ante la administración judicial seccional Tunja. Una vez repartido el expediente, el Juez Primero Laboral del Circuito de Tunja, ordenó la notificación de la demanda, al representante legal de la entidad en esa ciudad.

El funcionario de la entidad, contestó afirmando que el competente para el cumplimiento de las diferentes prestaciones, es la Subdirección General de Prestaciones Económicas de Bogotá, razón por la que consideró que no ha vulnerado ningún derecho fundamental, pues el recurso presentado se encuentra en trámite al correr traslado a la ciudad de Bogotá.

Esta Sala de Revisión no comparte la anterior afirmación del ente acusado, afirmación que no puede servir de sustento para denegar la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo, por cuanto, este derecho exige para su satisfacción una respuesta concreta, de fondo, que resuelva el recurso que, en su momento, interpuso la actora.

Entonces, la Caja Nacional de Previsión Social a través de la seccional Tunja, es la entidad que debe tramitar y realizar las gestiones que sean necesarias, para la resolución del recurso

interpuesto por la señora Mercedes Mendoza de Muñoz, el 13 de octubre de 2000, no siendo válido argumentar que la decisión se encuentra en estudio en la ciudad de Bogotá, debido a que esto sería apoyar la morosidad de la entidad en sus actuaciones, desconociendo el derecho fundamental al debido proceso administrativo, lo que podría conducir luego a la privación del derecho a acceder oportunamente a la jurisdicción contencioso administrativa, si es el caso.

En este sentido se otorgará la protección de los derechos fundamentales vulnerados, por la Caja Nacional de Previsión Social – Seccional Tunja, a fin de que tramite ante la Dirección General de Prestaciones Económicas de la ciudad de Bogotá, el acto administrativo que resuelva de fondo el recurso de apelación interpuesto, pues se reitera, "la Caja Nacional de Previsión Social es una entidad estatal que ejerce autoridad en todo el territorio, a través de sus seccionales, lo que no quiere decir que su personalidad jurídica pierda su unidad; por el contrario, lo que se pretende con su organización en el territorio con descentralización y con desconcentración de funciones, no es otro fin que el de ofrecer una mejor prestación del servicio público. Así, en cualquier parte del territorio colombiano se pueden demandar los actos u omisiones de esta entidad, que se consideren violatorios de alguno de los derechos fundamentales"(Sentencia T-050 de 1995, negrillas fuera del texto original).

Por todo lo anterior, en el caso en revisión, se ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social -Seccional Tunja-, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, profiera, si no lo hubiere hecho, el acto administrativo que resuelva de fondo el recurso de apelación interpuesto, en contra de la resolución número 020985 del 22 de septiembre de 2000, por medio de la cual se negó la pensión gracia de jubilación de la actora.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: REVÓCASE la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, en la acción de tutela instaurada por la señora Mercedes Mendoza de Muñoz, en

contra de la Caja Nacional de Previsión Social – Seccional Tunja-.

En consecuencia, ORDÉNASE a la Caja Nacional de Previsión Social -Seccional Tunja-, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, profiera, si no lo hubiere hecho, el acto administrativo que resuelva de fondo el recurso de apelación interpuesto, en contra de la resolución número 020985 del 22 de septiembre de 2000, por medio de la cual se negó la pensión gracia de jubilación de la actora.

Segundo: Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General