

Sentencia T-788/01

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

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Resolución oportuna de recurso de apelación

Referencia: expediente T-458113

Acción de tutela presentada por Cecilia Rivera Prada contra la Caja Nacional de Previsión Social -Cajanal-, Seccional Bogotá

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado 4 Civil del Circuito de Bucaramanga y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial - Sala de Decisión Civil- de la misma ciudad.

I. ANTECEDENTES

Cecilia Rivera Prada incoó acción de tutela por considerar que la Caja Nacional de Previsión Social, Seccional Bogotá, le vulneró su derecho de petición.

Adujo la accionante que la entidad demandada no le ha resuelto el recurso de apelación que interpuso el 21 de junio de 2000 contra la resolución que le liquidó su pensión de jubilación.

A folios 31, 32 y 33 obra copia del recurso aludido por la peticionaria.

La entidad demandada no respondió a los requerimientos hechos por el Juzgado de instancia.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

El Juzgado 4 Civil del Circuito de Bucaramanga, en fallo del 19 de febrero de 2001, resolvió denegar la tutela propuesta pues -a su juicio- no se vulnera el derecho de petición cuando la administración deja de resolver el recurso de apelación, y para sustentar tal afirmación cita apartes de la Sentencia T-175 de 1998.

Concluyó el a-quo que la peticionaria puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que el recurso se entiende denegado luego de que la administración haya guardado silencio durante el término de dos meses.

Impugnado el fallo, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga -Sala de Decisión Civil- lo confirmó mediante proveído del 29 de marzo de 2001.

En criterio del ad-quem la acción de tutela es improcedente toda vez que el asunto analizado se enmarca dentro de un procedimiento administrativo y el término del artículo 6 del Código Contencioso Administrativo no tiene operatividad. Afirmó que el Código en mención prevé la posibilidad de requerir al funcionario que ha incurrido en morosidad para que decida sobre lo solicitado y que, en últimas, el interesado puede hacer uso de la acción contenciosa administrativa ante la ocurrencia del silencio administrativo negativo.

En la Sentencia se hizo saber a la peticionaria que podía iniciar ante la Procuraduría Delgada para la Vigilancia Administrativa o ante la Fiscalía General de la Nación las acciones pertinentes, relacionadas con la eventual morosidad en que incurrió la administración.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Vulneración del derecho de petición por falta de respuesta a recursos interpuestos en vía gubernativa

El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, implica la posibilidad de que cualquier persona presente solicitudes respetuosas ante la administración y el deber de ésta de dar una respuesta de fondo y oportuna. No implica,

desde luego, que la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del peticionario, tal como en reiteradas oportunidades lo ha señalado esta Corporación¹.

Así las cosas, se vulnera ese derecho fundamental cuando la administración no responde dentro de los términos establecidos en la ley, o, cuando a pesar de hacerlo, el contenido de la respuesta es vago, impreciso o no resuelve de fondo lo pedido.

En el asunto analizado, esta Sala debe advertir que no comparte los criterios esbozados por los falladores de instancia y debe una vez más corregir su posición frente al derecho de petición, por cuanto es amplia la jurisprudencia de esta Corporación sobre la aplicación de ese derecho en vía gubernativa.

El derecho fundamental de petición tiene valor no sólo en cuanto atañe a la petición inicial elevada ante la administración, sino también en lo que respecta a los recursos que se interpongan². De tal forma que la presentación de los recursos ante la administración es una forma de ejercitar el derecho del que se trata, pues “a través de ellos, el administrado eleva ante la autoridad pública una petición respetuosa, que tiene como finalidad obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto”³.

En efecto, cuando la administración no tramita o se abstiene de resolver dentro de los términos legales un recurso que ante ella ha sido elevado, vulnera el derecho de petición y, por ende, el interesado queda habilitado para acudir a la acción de tutela y obtener la protección judicial de su derecho quebrantado.

No tienen razón los jueces de instancia cuando afirman que la ocurrencia del silencio administrativo excluye la posibilidad de acudir a la acción de tutela, toda vez que -según sostienen- el interesado puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El silencio administrativo negativo no protege el derecho de petición, y por tanto su ocurrencia hace procedente la acción de tutela. El silencio administrativo es un acto ficto cuya ocurrencia tiene como finalidad legitimar a la persona para que pueda accionar judicialmente, pues precisamente lo que demuestra es la inexistencia de una respuesta por parte de la administración y la violación del derecho de petición. Por tanto, no puede afirmarse que sea un medio de defensa judicial idóneo que excluya la acción de tutela, en

tanto que el silencio administrativo negativo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Al respecto la Corte ha dicho:

“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.

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 y el fundamento más claro para proceder a su tutela⁴.

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

“...”

Como puede observarse, la administración no puede demorar la decisión de un recurso, más allá de los términos con que cuenta para la práctica de pruebas, es decir, treinta (30) días, cuando el asunto no amerite medio probatorio alguno, y de ser las pruebas necesarias, un término prudencial que consulte las cargas mismas de la administración, término que debe ser razonable. Razonabilidad que se apreciará en cada caso, y que dependerá, en últimas, de la naturaleza del asunto recurrido.

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”5.

Por último, causa extrañeza la afirmación del ad-quem en su sentencia sobre los medios de prueba, referente a que “fueron absolutamente acéfalos en el expediente, toda vez que la interesada, ni la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, allegaron documentos que acreditaran los hechos objeto de la acción de tutela”.

Si bien es cierto la entidad demandada guardó silencio frente a los requerimientos del Juez de primera instancia, también lo es que la peticionaria anexó con el escrito de tutela copia del recurso elevado ante la administración, con su fecha y sello de presentación, motivo por el cual no puede decirse que no existiere prueba alguna dentro del expediente que demostrara los hechos alegados. No podía exigírsele a la accionante que aportara otro

elemento probatorio, pues con esa copia era más que suficiente para demostrar que existía una petición y que la misma había sido recibida por la Caja Nacional de Previsión Social.

En este orden de ideas, la Corte revocará los fallos de instancia que denegaron el amparo solicitado y, en su lugar, concederá la tutela

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Segundo. ORDENASE a la Caja Nacional de Previsión Social, Seccional Bogotá, que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, resuelva -afirmativa o negativamente-, si ya no lo hubiere hecho y si la recurrente no ha acudido ya a la jurisdicción Contencioso Administrativa, el recurso interpuesto por la accionante.

Tercero.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver, entre otras, las sentencias T-481 de 1992 (M.P.: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein), T-242 de 1993 (M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo), T-614 y T-770 de 2000 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

2 Ver, entre otras, las sentencias T-242 de 1993 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), T-365 de 1998 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), T-294 de 1997 (M.P.: José Gregorio Hernández Galindo), T-172 de 1998 (M.P.: Fabio Morón Díaz), T-469 de 1968 (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa) y T-574 de 2001 (M.P.: Dr. Jaime Córdoba Triviño).

3 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-304 de 1994 (M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía).

4 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-242 de 1993 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-304 de 1994, ya citada.