

Sentencia T-911/01

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Resolución de recursos/DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Protección ante silencio administrativo

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

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-481749

Acción de tutela instaurada por Teresa Franco Zuluaga contra CAJANAL

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., a los veintinueve (29) días del mes de agosto de dos mil uno (2001).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Medellín, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Teresa Franco Zuluaga contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-, ha proferido la siguiente,

ANTECEDENTES.

Manifiesta el apoderado de la accionante que una vez cumplidos los requisitos de ley, la señora Teresa de Jesús Franco Zuluaga, a quien representa, solicitó ante la Caja Nacional de Previsión Social la revisión y reliquidación de la pensión de gracia que en la actualidad disfruta. Mediante Resolución No.026256 del 14 de noviembre de 2000 se atendió a la petición, concediéndose igualmente los recursos de reposición y apelación, siendo interpuesto este último.

Asevera, que a la fecha de presentación de esta tutela han transcurrido más de dos meses

sin que se resuelva el recurso o se les requiera para complementar el mismo.

En consecuencia, solicita al juez de tutela ordenar a CAJANAL la resolución inmediata y en forma adecuada del recurso de apelación interpuesto, así como el reconocimiento de la revisión y reliquidación de la pensión de gracia de la señora Franco Zuluaga, a fin de que se proteja su derecho fundamental de petición.

Atendiendo al requerimiento del juez de conocimiento, la Subdirección de Prestaciones Económicas de CAJANAL E.P.S. -Medellín- en oficio de 13 de mayo de 2001 advierte que la petición de autos se encuentra radicada a la partida No.2865 de 2000 y a espera de estudio en la oficina jurídica de Prestaciones Económicas Nivel Central Bogotá, por lo cual, dan traslado a la precitada dependencia para lo de su competencia, y una vez tengan conocimiento de algún pronunciamiento, procederán a comunicarlo oportunamente a la peticionaria.

## II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

Conoció del presente caso el Juzgado Diéciseis Civil del Circuito de Medellín, que en providencia del veinticuatro de mayo de 2001, negó por improcedente el amparo solicitado al considerar que la impugnación propuesta no configura una petición objeto de tutela por el artículo 23 de la Constitución Política, sino la interposición de un recurso en desarrollo de la vía gubernativa. Así mismo, advierte que el derecho de petición, se evacuó mediante la resolución que fue recurrida en su momento por la demandante y su apoderado, frente a la cual operó la figura del silencio administrativo negativo.

## III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

### 2. Reiteración de Jurisprudencia. Vulneración del derecho de petición por falta de respuesta a recursos interpuestos en la vía gubernativa.

Sea lo primero precisar los alcances del derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, y el cual ha sido objeto de estudio y pronunciamiento por esta Corporación en diversas oportunidades.

Así, se ha dicho que el derecho de petición comprende un doble aspecto<sup>1</sup>, a saber: 1. La posibilidad que se le brinda a cualquier persona de elevar peticiones respetuosas ante la administración y 2. El deber de las autoridades respectivas de responder de fondo y oportunamente a las mismas, sin que ello implique, resolver favorablemente a las pretensiones del peticionario<sup>2</sup>.

En consecuencia, inexcusablemente se presenta violación de este derecho fundamental cuando la administración omite su deber de responder dentro de los términos legales establecidos para tal fin<sup>3</sup>, o cuando lo hace pero de manera imprecisa, vaga o sin atender al fondo de lo pedido<sup>4</sup>.

En el asunto objeto de revisión, esta Sala se aparta del criterio expuesto por el juez de instancia, y procede a reiterar su jurisprudencia constitucional sobre la aplicación de este derecho en la vía gubernativa.

Al respecto, se ha dicho que el derecho de petición no sólo se desarrolla en lo que atañe a la petición inicial elevada ante la administración<sup>5</sup>, sino respecto de los recursos que en la vía gubernativa se interpongan<sup>6</sup>. Así, sobre este último aspecto, en la Sentencia T-304 de 1994, M.P: Jorge Arango Mejía, se dijo que la interposición de recursos frente a los actos administrativos es una forma de ejercer este derecho por cuanto “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”.

De esta manera, - contrario a lo expuesto por el fallador de instancia -, es claro que cuando la administración no tramita un recurso elevado ante ella, o lo hace desconociendo los términos fijados por el legislador, se vulnera el derecho fundamental de petición, el cual ha de ser protegido a través de la acción de tutela.

Sobre el particular, 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.

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 y el fundamento más claro para proceder a su tutela.” (Sentencia T-242 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

En la precitada Sentencia T-304 de 1994, M.P: Jorge Arango Mejía, a este respecto también se señaló:

“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: Concluído 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 amérite 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)’.

Por último, deberá reiterarse el criterio de esta Corporación acerca de la competencia de la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL en todo el territorio nacional, lo cual obliga igualmente a sus entes seccionales a responder de manera eficaz y oportuna las peticiones que ante estas se eleven y/o a informar el trámite que están cursando las mismas. Sobre el particular, en la Sentencia T-050 de 1995 se dijo:

“...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 lo 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.

“Ahora bien, sobre la regla de competencia establecida en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, la Corte ha puntualizado lo siguiente:

“Sin embargo, no siempre se define esa competencia por el sitio en el que físicamente acontecieron los hechos, pues no es lo mismo hablar del acto o de la omisión de una autoridad local, en cuanto a asuntos cuyos efectos apenas se proyecten en la localidad, que referirse a la actuación de un funcionario u organismo que, pese a tener su sede en un determinado lugar por ejemplo, la capital de la República y de llevar a cabo sus actos allí ejerce autoridad en todo el territorio nacional.” (Sentencia T-574 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández).

“En el caso sometido a revisión, se establece que la peticionaria elevó una solicitud ante la Caja Nacional de Previsión Social-Seccional Atlántico-, el 20 de enero de 1992, con el fin de que se reconociera la sustitución pensional, empero, la oficina seccional Atlántico envió la documentación a la sede principal, porque es donde se resuelven ese tipo de peticiones, pero ello no significa que la ciudad de Santafé de Bogotá sea el lugar donde de deba demandar la omisión, porque como se anotó anteriormente, dicha entidad ejerce autoridad en todo el territorio nacional.”

### 3. Caso Concreto.

Aparece probado en el expediente que la señora Teresa de Jesús Franco Zuluaga a través de apoderado, presentó a la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, Seccional Antioquia, escrito de interposición y sustentación del recurso de apelación contra la resolución de autos, el 16 de enero de 2001, es decir, que habían transcurrido más de cuatro meses cuando interpuso la acción de tutela. Sólo ante el requerimiento que hiciera el juez de instancia, la Seccional

de CAJANAL Antioquia informó al a quo que esa oficina no es competente para resolver el recurso interpuesto y que la documentación respectiva, estaba surtiendo su trámite en la Subdirección General de Prestaciones Económicas en la ciudad de Bogotá. No aparece probado que el funcionario de la Seccional, informara a la recurrente o a su poderdante sobre el curso de su petición.

Así las cosas, aclarada la figura de la legitimación en la causa por pasiva en el trámite de las acciones de tutela dirigidas contra una entidad que ejerce competencia en todo el territorio nacional, como sucede con la CAJA NACIONAL DE PREVISIÓN SOCIAL, y estando suficientemente demostrada la omisión de la autoridad administrativa que motiva la presente acción, toda vez que, las informaciones suministradas al juez de tutela no constituyen respuesta al derecho de petición<sup>8</sup>, esta Sala de Revisión procederá a revocar el fallo de instancia que negó el amparo solicitado y, en su lugar, tutelaré el derecho fundamental de petición.

#### IV. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Dieciséis Civil del Circuito de Medellín, el 24 de Mayo de 2001. En su lugar, TUTELAR le derecho fundamental de petición de la señora Teresa de Jesús Franco Zuluaga.

Segundo. ORDENAR a la Subdirección General de Prestaciones Económicas de la Caja Nacional de Previsión Social, con sede en Bogotá, que dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva, si aún no lo ha hecho, el recurso de apelación interpuesto por la señora Teresa de Jesús Franco Zuluaga contra la Resolución No. 026256 de noviembre 14 de 2000, el cual se encuentra a espera de turno de estudio en esa dependencia bajo la partida No. 2865 de 2000.

Tercero. Por Secretaría General, 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.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MOCALEANO

Secretaria General

1 Sobre el tema, ver las sentencias T-325 de 2001 M.P: Jaime Araújo Rentería; T-396 de 2001 M.P: Alvaro Tafur Galvis y T-299 de 1995, M.P: Alejandro Martínez Caballero.

2 Cfr. Sentencias T-316 de 2001, M.P: Eduardo Montealegre Lynett; T-267 de 2001, M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 Ver, Sentencia T-256 de 2001, M.P: Eduardo Montealegre Lynett.

4 Al respecto, ver Sentencias T-267 de 2001, M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-256 y 316 de 2001, M.P: Eduardo Montealegre Lynett; T-730 de 2001, M.P: Rodrigo Escobar Gil.

5 Ver, Sentencia T-788 de 2001, M.P: Jaime Córdoba Triviño.

6 Ver, entre otras, las sentencias T-242 de 1993, T-294 de 1997, M.P: José Gregorio Hernández Galindo; T-172 de 1998, M.P: Fabio Morón Díaz; T-574, 788 de 2001, M.P: Jaime Córdoba Triviño.

7 Cfr. T-788 de 2001, M.P: Jaime Córdoba Triviño.

8 Cfr. Sentencia T-463 de 2001 M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.