Sentencia T-929/03

DERECHO DE PETICION-Doble finalidad

El derecho de petición cumple una doble finalidad, a saber: (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas y, (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido.

DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna y de fondo

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Debe resolver la solicitud

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Resolución oportuna de recursos

RECURSOS SOBRE RECONOCIMIENTO DE PENSIONES-Término de quince días hábiles

CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL-No resolvió el recurso de reposición en el término de quince días

SILENCIO ADMINISTRATIVO-No exonera a la administración de su deber de responder los recursos presentados

Referencia: expediente T-761819

Acción de tutela instaurada por Juan David Zapata Velásquez contra la Caja Nacional de Previsión de Medellín.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., diez (10) de octubre dos mil tres (2003).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAUJO RENTERÍA Y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, 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, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín, en el trámite de la acción de tutela iniciada a través de apoderado por Juan David Zapata Velásquez contra la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, Seccional Medellín.

I. ANTECEDENTES.

El día 20 de febrero de 2003, el señor Juan David Zapata Velásquez, actuando a través de apoderado, interpuso acción de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, Seccional Medellín, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, seguridad social y debido proceso, por cuanto esa entidad no ha resuelto el recurso de reposición que interpuso contra la resolución que le negó la reliquidación de la Pensión de Jubilación.

Fundamentó su solicitud de tutela en los siguientes hechos:

– Mediante Resolución No. 27537 de septiembre 26 de 2002, la Caja Nacional de Previsión Social de Seccional Medellín, efectuó la reliquidación de la Pensión de Jubilación que reclamaba, y ante la inconformidad con lo resuelto, el 22 de octubre de 2002 presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación, para impugnar dicho acto por no haberse tenido en cuenta todos los factores salariales. Sin embargo, para la fecha de presentación de la demanda de tutela la entidad aún no había resuelto los recursos.

– Por lo anterior, considera vulnerados los derechos en mención y solicita se ordene dar respuesta a su petición, se le incluya en la nómina de pensionados y se le pague el valor de las mesadas insolutas, pues como resultado del no pago de la prestación, afirma haberse perjudicado ya que su sustento depende de las mesadas pensionales.

– La entidad demanda no realizó manifestación alguna respecto de las pretensiones sobre las que versa la tutela, pero informó que el asunto relacionado con la acción de tutela está a cargo de la subdirección de Prestaciones Económicas, Nivel Central de CAJANAL, Seccional Antioquia.1

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín, en Sentencia de marzo 7 de 2003, denegó el amparo solicitado por considerar que el juez de tutela no puede suplir la jurisdicción ordinaria, y que el silencio administrativo negativo que operó por aplicación de lo previsto en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, determina el agotamiento de la vía gubernativa y faculta al administrado para acudir ante la jurisdicción laboral para que por esta vía se decida si le asiste o no el derecho al señor Zapata Velásquez.

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 demás disposiciones pertinentes y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Problema jurídico.

De conformidad con lo previsto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, la decisión a tomar se limitará a una breve justificación, toda vez que existe reiterada jurisprudencia sobre el particular.

3. Vulneración del Derecho de Petición cuando opera el silencio administrativo negativo en la vía gubernativa.

3.1. Esta Corporación ha establecido que el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política2, es una garantía fundamental de aplicación inmediata (C.P. art. 85), cuyo propósito apunta a salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida administrativa de la Nación.3

El derecho de petición cumple una doble finalidad, a saber: (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas y, (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido4.

En la Sentencia T-562 de 2003, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra, la Corte reiteró los puntos en los cuales se concreta la vulneración de este derecho fundamental, de los cuales se resaltan los siguientes:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.”5

En este orden de ideas, la respuesta que emita la entidad correspondiente ya sea negativa o positiva, no implica aceptación de lo solicitado, ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita, pero la resolución dada debe satisfacer la pretensión de quien invoca este derecho y producirse dentro de los términos señalados en la ley.

3.2. Igualmente, esta Corporación6, al interpretar el alcance del artículo 23 de la Constitución Política ha sostenido que el uso de los recursos de la vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter, de control de los actos administrativos y de agotamiento obligatorio para acudir, bien sea ante la jurisdicción ordinaria o bien ante la jurisdicción contenciosa administrativa, es una expresión más del derecho de petición, pues a través de este mecanismo 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.

Siendo esto así, el peticionario conserva su derecho a que sea la propia administración, y no los jueces, quien resuelva sus inquietudes, pues ella es la obligada a dar respuesta pronta y

oportuna a su petición. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver.

En ese sentido, la Corte Constitucional también ha considerado que el silencio administrativo negativo no puede entenderse como una respuesta, resolución o pronunciamiento de la administración, ya que éste no define material ni sustancialmente la solicitud de quien propone la petición7. En la Sentencia T-769 de 2002, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil, la Corte sostuvo que:

"la respuesta oportuna, eficaz y de fondo que demanda el derecho de petición no se resuelve con la figura del silencio administrativo, pues esta última tiene un fin de carácter procesal, es decir surge la posibilidad de acudir al control judicial de la administración, pero no cumple con su fin sustancial, cual es obtener una decisión de la administración sobre la solicitud de aclaración, modificación o revocación del acto administrativo recurrido". (Negrilla fuera del texto original).

En consecuencia, cuando se interponen recursos con el objeto de agotar la vía gubernativa surge para la administración el deber de resolverlos en los términos legalmente previstos, ya que un estado de indeterminación sobre los mismos -pese a la aplicación de la figura del silencio administrativo que constituye la principal prueba de la transgresión del derecho fundamental de petición8-, no cumple con la finalidad del derecho de petición, sino que desconoce su núcleo esencial, consistente en obtener un pronunciamiento claro, expreso y de fondo sobre la situación planteada. De ahí que, como lo ha sostenido esta Corporación, la negativa de la autoridad en resolver oportunamente y de fondo un recurso impetrado, o la demora injustificada en la decisión, transgrede los fines del Estado y pretermite el cumplimiento de los principios que rigen todas las actuaciones administrativas: eficacia, transparencia, eficiencia, celeridad, entre otros, señalados en el artículo 209 de la Constitución Política9. Así lo ha sostenido la Corte, cuando en Sentencia T-788 de 2001, Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño, afirmó:

"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"10

Se concluye entonces que: i) la interposición de los recursos con la finalidad de agotar la vía gubernativa es una expresión más del derecho de petición y por ello la administración está obligada a dar una respuesta de fondo clara y oportuna, dentro de un término legal; ii) el silencio administrativo no satisface el núcleo esencial del derecho de petición y por tanto la acción de tutela es procedente para que se ordene a la administración dar una pronta respuesta de dichos recursos.

Y en relación con el término para decidir un recurso que resuelve sobre el reconocimiento de una pensión,11 la jurisprudencia de esta Corporación, también ha reiterado que es el consagrado en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo. Así lo ratificó la sentencia T-1086 de 2002, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil al señalar que: "las entidades encargadas de estudiar la solicitud de un recurso de reposición, o de apelación interpuesto para agotar la vía gubernativa, no se encuentran sometidas al término prescrito

en el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, pues, como se ha dicho, éste opera exclusivamente para el trámite correspondiente al reconocimiento de la pensión. En consecuencia, en lo que tiene que ver con la formulación y resolución de los recursos en la vía gubernativa, sigue vigente y le resulta aplicable el término de 15 días a que hace referencia expresa el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, tal y como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia constitucional en diferentes pronunciamientos sobre la materia."12 (Subrayado no original)

4. El caso concreto.

Analizado el acervo probatorio que aparece en el expediente, la Sala concluye que el señor Juan David Zapata Velásquez presentó a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, escrito mediante el cual interpone y sustenta el recurso de reposición y subsidiariamente el de apelación contra la resolución No.27537 del 26 de septiembre de 2002, y a la fecha de presentación de la acción de tutela habían transcurrido mas de quince (15) días sin que la entidad hubiere dado respuesta alguna a la petición.

En este orden de ideas, el derecho de petición se aprecia vulnerado, en tanto que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, la entidad ante quien se presentó el recurso de reposición no resolvió en el término de 15 días, de manera clara, oportuna, eficaz y de fondo, la petición que se presentó ante la administración y además por cuanto, como bien lo afirma la jurisprudencia de esta Corporación, la ocurrencia del silencio administrativo negativo no releva a la administración de su deber de dar pronta y oportuna respuesta a los recursos presentados. Por el contrario, su ocurrencia es muestra incontrovertible de la ineficiencia e inactividad de la propia administración.

Entonces, para la Sala, contrario a lo afirmado por el Juez de instancia, es claro el desconocimiento del derecho fundamental de petición por parte de la autoridad administrativa al abstenerse de dar una respuesta de fondo y haber excedido los términos que la Constitución y la ley han establecido para la resolución de los recursos interpuestos por vía gubernativa, con lo cual se entiende vulnerado el núcleo esencial del referido derecho fundamental. En este orden de idas, la acción de tutela constituye el mecanismo idóneo para constreñir a la entidad a responder de manera clara, pronta y sustancial con relación al recurso interpuesto.

Por lo anterior, la Sala revocará la decisión de instancia y en su lugar concederá el amparo del derecho de petición, para lo cual ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social, CAJANAL, 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 reposición interpuesto contra la Resolución número 27537 del 26 de septiembre de 2002, por medio de la cual se ordenó la reliquidación de la pensión de jubilación del actor.

Sobre los restantes derechos alegados por el accionante no se pronuncia la Corte, por cuanto no encuentra violación de los mismos con la actitud del ente accionado frente a la situación específica de quien demandó en esta ocasión.

IV. 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 la sentencia proferida por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Medellín en el proceso de la referencia. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición del señor Juan David Zapata Velásquez.

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social – CAJANAL, Seccional Medellín, o quien haga sus veces, que dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia resuelva, si aún no lo ha hecho, el recurso de reposición interpuesto por el señor Juan David Zapata Velázquez contra la Resolución No.27537 de septiembre 26 de 2002 y continúe el trámite a que hubiere lugar.

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.

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General

1 Ver folios 15 y 16 del expediente.

2 El artículo 23 de la C.P. dice: “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución (…)”.

3 Ver entre otras las Sentencia T-1089 y T-1160A de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-306 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

4 Ver entre otras las Sentencias T-299 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-069 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-396 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis Sentencias, T-911 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-381 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis y T-425 de

2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

5 Ver Sentencia T-377 de 2000, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Ver entre otras las Sentencias T-304 de 1994, T-457 de 1994, T-543 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía,T-294 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-033 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 Ver Sentencia 306 de 2003 M.P.Rodrigo Escobar Gil.

8 Ver Sentencia T-214 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

9 Sentencia T-769 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

10 Sobre el tema también se pueden consultar las siguientes sentencias T-574 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-785 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

11 En la sentencia T-325 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, se reiteró el contenido de la Sentencia T-001 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, que precisa el alcance de las normas que estipulan el término para el reconocimiento y pago de pensiones, indicando que las entidades públicas o privadas del Sistema General de Pensiones para hacer efectivo el derecho solicitado, cuentan, en total, con un término máximo de seis meses para tramitar y comenzar a pagar la pensión respectiva, que se distribuyen así: quince días para atender preliminarmente la petición y hacer las indicaciones que fueren pertinentes al solicitante (artículo 6º del Código Contencioso Administrativo); cuatro meses para resolver la solicitud de la petición en concreto, (artículo 19 del Decreto 656 de 1994),de tal manera que se comience a pagar la pensión correspondiente a más tardar seis meses después de que se hizo la solicitud inicial (artículo 4º de la Ley 700 de 2001).

12 Ver también la Sentencia T-795 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.