

Sentencia T-965/01

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-No resolución oportuna de recursos/DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE PETICION-Trámite de recursos gubernativos

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

Referencia: expedientes T-485.187 y T-486.606.

Acciones de tutela de Kelly Sandoval Orozco y Luis Alcides Tobón Gómez .

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral y Juzgado 32 Civil del Circuito de Bogotá.

Magistrado sustanciador:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Bogotá, D.C., en sesión del diez (10) de septiembre 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 legales y constitucionales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, Sala Laboral y el Juzgado 32 Civil del Circuito de Bogotá, dentro de las acciones de tutela instauradas contra el Instituto de Seguro Social, Seccional Valle del Cauca y la Caja Nacional de Previsión Social

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que hicieron las secretarías de los despachos judiciales mencionados. La Sala de Selección No. 8 de tutela de la Corte Constitucional, por autos del diez (10) y diecisiete (17) de agosto de 2001, eligió para efectos de su revisión los expedientes de la referencia, para que fueran fallados en una sola

sentencia, si así lo consideraba pertinente la Sala de Revisión.

Examinados los expedientes por esta Sala de Revisión, se acumularán y decidirán en esta misma sentencia.

I. ANTECEDENTES

1º. Expediente T-485.187 actora Kelly Sandoval Orozco, contra el Seguro Social, Seccional Valle del Cauca.

Los hechos que originaron la presente acción de tutela, pueden resumirse de la siguiente manera:

La actora de 63 años de edad, presentó acción de tutela el cinco (5) de junio de 2001, contra el Seguro Social, seccional Valle del Cauca, manifestando que el 22 de noviembre de 2000, interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, en contra de la resolución que negó el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, al considerar que no se tuvo en cuenta, para el cómputo de la misma, unos periodos de cotización.

El 29 de enero de 2001, el Seguro Social, le informó que ha atendido su solicitud de prestación económica por tanto, una vez defina en derecho los periodos de cotización, expedirá el acto administrativo pertinente.

Señala que en diferentes oportunidades ha ido hasta las oficinas del Seguro Social, a fin de obtener información sobre el estado de su solicitud, sin que exista ninguna respuesta.

Considera vulnerados sus derechos fundamentales, razón por la que pide el reconocimiento y pago de su pensión de vejez.

- Sentencia de única instancia.

Mediante sentencia de veintiuno (21) de junio de dos mil uno (2001), la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, denegó el amparo solicitado en la acción de la referencia.

Para el despacho judicial, la acción de tutela presentada por la señora Sandoval Orozco es improcedente, por cuanto el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, prevé que si transcurre un plazo de dos meses sin que se haya notificado decisión expresa sobre los

recursos presentados ante la administración, opera el fenómeno del silencio administrativo negativo.

2º. Expediente T-486.606 actor Luis Alcides Tobón Gómez, contra la Caja Nacional de Previsión Social.

El 31 de enero de 2001, el actor presentó recurso de apelación en contra de la resolución número 022388 de octubre 6 de 2000, mediante la cual, la Caja Nacional de Previsión Social, negó el reconocimiento y pago de su pensión gracia de jubilación.

A la fecha de instaurar la presente acción de tutela -4 de julio de 2001- la entidad demandada no ha emitido ninguna respuesta, situación que según su afirmación, está afectando su subsistencia y la de su familia, pues se encuentran a la espera de los dineros que pueda llegar a percibir.

Pide se ordene a la entidad demandada que dé una respuesta de fondo a su solicitud.

- Sentencia de única instancia.

El Juzgado Treinta y Dos (32) Penal Municipal de Bogotá en fallo de diecinueve (19) de agosto de 2001, denegó la tutela solicitada.

En su concepto, el silencio de la entidad demandada no vulnera el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución, ni mucho menos el debido proceso, ya que la ley supliendo la omisión entiende negada la apelación presentada por el actor, a quien además se le negó mediante resolución el reconocimiento de su pensión gracia.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

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.

Corresponde a esta Sala analizar si en los casos objeto de revisión, son procedentes las

acciones de tutela presentadas en contra del Seguro Social, Seccional Valle del Cauca y la Caja Nacional de Previsión Social, con sede en Bogotá, entidades que según los actores, han desconocido su derecho de petición, al no resolver de manera oportuna los recursos que interpusieron en contra de las resoluciones que negaron su derecho pensional.

Igualmente, establecer si tal como lo afirmaron los jueces de instancia es improcedente el amparo solicitado, al considerar que de conformidad con el Código Contencioso Administrativo, el silencio de las entidades al no resolver los recursos interpuestos, hace que se presuman negados, pues opera el silencio administrativo negativo.

Tercero. Reiteración de jurisprudencia en relación con la vulneración del derecho de petición y el derecho al debido proceso administrativo, por la no resolución de un recurso interpuesto en el trámite de la vía gubernativa.

En un reciente pronunciamiento, está misma Sala de Revisión reiterando la jurisprudencia expuesta a lo largo de los años por la Corte Constitucional, señaló que la no resolución de un recurso por parte de la entidad encargada de resolverlo, vulnera no sólo el derecho de petición, sino también el debido proceso administrativo. En efecto se dijo:

“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: “Es relevante establecer que el uso de los recursos señalados por las normas del Código Contencioso, para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, es desarrollo del derecho de petición, 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. Siendo esto así, es lógico que la consecuencia inmediata sea su pronta resolución.

“(…)

“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”. (Sentencia T-785 de julio de 2001M.P: Alfredo Beltrán Sierra).

Entonces, al analizar las sentencias proferidas por los jueces de instancia, encuentra la Sala que una vez más, en estos dos casos, sus decisiones desconocen la jurisprudencia constitucional, manifestando que es improcedente la protección del derecho de petición al

ocurrir el fenómeno del silencio administrativo negativo. Hecho éste que no puede considerarse como un pronunciamiento de la administración, por cuanto no resuelve ni material, ni sustancialmente la solicitud presentada ante ella.

De acuerdo con lo anterior, en los casos bajo estudio vemos que el 22 de noviembre de 2000, la señora Kelly Sandoval Orozco interpuso ante el Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, recurso de reposición y en subsidio apelación, en contra de la resolución 013176 de 25 de septiembre de 2000, que negó su derecho a la pensión de jubilación. Empero, su recurso aún no ha sido resuelto, pues sólo existe un escrito de fecha 29 de enero de 2001, remitido por la entidad demandada a la actora, en donde se dice “que se verificará sus periodos de cotización y se le informará el estado de su solicitud”. Sin embargo, a la fecha de instaurar la acción de tutela, la entidad demandada, aún no ha emitido el acto administrativo que niegue o conceda el recurso interpuesto, razón por la que los derechos fundamentales de la actora se encuentran vulnerados, pues han transcurrido mas de siete meses y todavía se encuentra en la incertidumbre de saber que paso con su solicitud.

Lo mismo sucede con el señor Luis Alcides Tobón Gómez, sólo que la entidad que vulnera sus derechos no es el Seguro Social, sino la Caja Nacional de Previsión Social, con sede en Bogotá, pues el actor presentó desde el 31 de enero de 2001, recurso de apelación en contra de la resolución que negó su pensión gracia de jubilación, sin que a la fecha de instaurar la acción de tutela (4 de junio de 2001) haya obtenido alguna respuesta.

Por tanto, en estos dos casos objeto de estudio, la Sala considera que es evidente el desconocimiento de los derechos fundamentales de los actores, quienes después de varios meses de espera y ante la incertidumbre de su situación, acuden a este mecanismo de protección, debido a que pese a su edad, aún su derecho pensional es una mera expectativa, que deben las entidades demandadas, definir con la resolución de los correspondientes recursos.

Nota además esta Sala, que los jueces de instancia requirieron a las entidades demandas, solicitándoles información sobre los hechos presentados en su contra. Sin embargo, el Seguro Social, y la Caja Nacional de Previsión Social, guardaron silencio, pues no obra dentro de los expedientes, ningún escrito que permita concluir que las entidades demandadas han proferido los correspondientes actos administrativos que resuelven de fondo los recursos

presentados.

En consecuencia, deben protegerse los derechos fundamentales de la señora Sandoval Orozco y del señor Tobón Gómez, pues se reitera, el silencio administrativo negativo no fue concebido para relevar a la administración de su deber de dar pronta y oportuna respuesta a los recursos presentados.

Por las razones expuestas, habrá de revocarse las decisiones proferidas por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, y el Juzgado Treinta y Dos (32) Penal Municipal de Bogotá y en su lugar, se concederá el amparo solicitado por la señora Kelly Sandoval Orozco y el señor Luis Alcides Tobón Gómez, ordenando al director del Seguro Social, Seccional Valle del Cauca y al director de la Caja Nacional de Previsión Social, con sede en Bogotá, que emitan en el término de 48 horas, los respectivos actos administrativos, que resuelvan de fondo los recursos presentados por los actores el 22 de noviembre de 2000, y el 31 de enero de 2001, respectivamente.

De igual manera, se enviará copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que si lo considera pertinente, investigue la presunta falta disciplinaria en que hayan podido incurrir los servidores públicos del Seguro Social y de la Caja Nacional de Previsión Social, encargados de resolver y tramitar los recursos interpuestos.

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 la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, de fecha veintiuno (21) de junio de dos mil uno (2001) en el proceso de tutela instaurado por la señora Kelly Sandoval Orozco contra el Seguro Social, Seccional Valle del Cauca. Igualmente, REVÓCASE la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Dos (32) Penal Municipal de Bogotá, de fecha diecinueve (19) de agosto de dos mil uno (2001), en el proceso de tutela instaurado por el señor Luis Alcides Tobón Gómez contra la Caja Nacional de Previsión Social, con sede en Bogotá. En su lugar, CONCÉDASE el amparo

solicitado por los actores en los términos expresados en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: En consecuencia, ORDÉNASE al gerente (a) del Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, o quien haga sus veces, y al gerente de la Caja Nacional de Previsión Social, con sede en Bogotá, o quien haga sus veces, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes contadas a partir de la notificación de este fallo, emitan en el término de 48 horas, los respectivos actos administrativos, que resuelvan de fondo los recursos presentados por los actores el 22 de noviembre de 2000, y el 31 de enero de 2001, respectivamente.

Segundo. Por Secretaría ENVÍESE copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que si lo considera pertinente, investigue la presunta falta disciplinaria en que hayan podido incurrir los servidores públicos del Seguro Social y de la Caja Nacional de Previsión Social, encargados de resolver y tramitar los recursos interpuestos.

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

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General