

Sentencia T-027/07

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

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Naturaleza

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Procedencia de tutela cuando los recursos interpuestos no se resuelven

DERECHO DE PETICION-Vulneración por no haberse resuelto el recurso de apelación interpuesto por la peticionaria

Referencia: expediente T-1435743

Peticionaria: Maria Ofelia Cartagena Alzate

Accionado: Seguro Social, Seccional Antioquia

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil siete (2007).

La Sala Quinta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

En el trámite de revisión de la sentencia del 28 de julio de 2006, proferida por el Juzgado 17 Penal del Circuito de Medellín, en el proceso de tutela promovido por la señora Maria Ofelia Cartagena Alzate contra el Seguro Social.

I. ANTECEDENTES

1. Derechos fundamentales invocados

La señora María Ofelia Cartagena Alzate instauró acción de tutela para que se le proteja su derecho fundamental de petición y se ordene a la entidad demandada que “me dé respuesta

oportuna acerca del recurso de apelación interpuesto ante la Gerencia Seccional del ISS, tendiente al reconocimiento de la pensión de sobrevivientes por el fallecimiento de mi cónyuge”.

2. Hechos

La demandante manifestó que, mediante Resolución N° 24538 de 2005, el Seguro Social negó la pensión de sobrevivientes que solicitó con ocasión de la muerte de su esposo. Por esa razón, el 22 de febrero de 2006, interpuso recurso de apelación para reiterar su solicitud de reconocimiento de la pensión que considera tener derecho. No obstante, a la fecha en que interpuso la acción de tutela (13 de julio de 2006), el recurso no había sido resuelto.

3. Contestación de la solicitud de tutela

El 18 de julio de 2006, el Juzgado 17 Penal del Circuito de Medellín notificó al Seguro Social la admisión de la acción de tutela para efectos de que ejerciera su derecho de contradicción y defensa. Sin embargo, no se obtuvo pronunciamiento por parte de esa entidad.

4. Decisión judicial

Mediante sentencia del 28 de julio de 2006, el Juzgado 17 Penal del Circuito de Medellín, negó el amparo constitucional.

Después de hacer referencia a las características de la acción de tutela y a la interpretación que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha hecho del artículo 23 de la Carta, concluyó que la entidad demandada no violó el derecho fundamental invocado por el demandante.

Al efecto, dijo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, si transcurridos 2 meses a partir de la interposición de los recursos de apelación o reposición sin que se hubiere notificado la decisión que los resuelve, debe entenderse que fue negada. Por esta razón, es claro que “no resulta obligatorio legalmente que la administración se pronuncie cuando ha operado el silencio administrativo que trae como consecuencia el agotamiento de la vía gubernativa y la posibilidad de demandar ante el Tribunal Contencioso Administrativo respectivo”. En consecuencia, cómo el silencio administrativo constituye una sanción para la administración, es lógico concluir que no era obligatorio dar respuesta al recurso de apelación formulado por la demandante.

Finalmente, advirtió que, en razón a que, de un lado, se pretende la protección del derecho de petición y no de otros derechos que se relacionan con el mínimo vital y la necesidad de velar por la mínima subsistencia y, de otro, la petición de reconocimiento de pensión de sobrevivientes fue resuelta mediante Resolución 24538 de 2005, la acción de tutela de la referencia debe negarse.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia.

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 de la Constitución y 33 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, esta Sala de Revisión es competente para revisar la sentencia proferida el 13 de marzo de 2006 por el Juzgado 17 Penal del Circuito de Medellín, mediante la cual resolvió negar la tutela de la referencia.

Problema Jurídico.

2. La demandante solicita la protección del derecho de petición que considera vulnerado por el Seguro Social porque después de 4 meses de interponer el recurso de apelación contra la Resolución 24538 de 2005 que le negó la pensión de sobrevivientes, aún no se ha resuelto. El juez de instancia negó el amparo solicitado porque, a su juicio, se configuró el silencio administrativo negativo que autoriza a impugnar el acto administrativo ficto y, en consecuencia, la acción de tutela resulta improcedente porque existen otros medios de defensa judicial para proteger el derecho fundamental invocado.

Ello muestra, entonces, que el presente asunto se circunscribe a determinar si procede la acción de tutela para ordenar que el Seguro Social resuelva el recurso interpuesto por la demandante, por violación del derecho de petición.

3. Así las cosas, para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Sala debe precisar i) si el derecho fundamental de petición resulta vulnerado cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa no se resuelven dentro de la oportunidad legal señalada para el efecto; ii) si la acción de tutela es improcedente cuando ha operado el silencio administrativo negativo; iii) si el Seguro Social incumplió los términos señalados en la ley para resolver el recurso de apelación formulado por la demandante.

Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho de petición vulnerado por ausencia de resolución de los recursos interpuestos en la vía gubernativa. Reiteración de jurisprudencia

4. En múltiples oportunidades, la jurisprudencia consolidada de esta Corporación¹ ha dejado en claro que el derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución, comprende no sólo la facultad que tienen todas las personas para elevar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas, sino también el deber de aquellas de resolverlas de fondo y de manera clara, suficiente y congruente con lo pedido. Por consiguiente, cuando la administración no resuelve las peticiones en la oportunidad señalada en la ley ni con las condiciones de fondo correspondientes, es fácil concluir que se vulneró el derecho fundamental de petición.

5. Específicamente, en cuanto al tema de la ausencia de resolución de los recursos interpuestos en la vía gubernativa, la jurisprudencia de esta Corte², desde la sentencia T-304 de 1994, ha sido enfática en sostener que dicha omisión constituye una clara violación al derecho fundamental de petición, en tanto 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”³

6. Precisamente por lo anterior, esta Corporación viene sosteniendo que la configuración del silencio administrativo negativo consagrado en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, según el cual cuando transcurridos 2 meses contados a partir de la interposición de los recursos de apelación y reposición no se ha notificado decisión expresa, debe entenderse que la petición fue negada, no satisface el ejercicio del derecho de petición. En efecto, los argumentos principales en que se apoya la jurisprudencia son los siguientes:

a. La naturaleza del silencio administrativo negativo y de la respuesta en ejercicio del derecho de petición es distinta, pues el primero tiene un carácter procesal, en tanto que

constituye una autorización legal para acudir a la administración de justicia en procura de la defensa de los derechos ciudadanos contra las decisiones administrativas y, el segundo, tiene un carácter sustancial, como quiera que puede ejercerse, de un lado, como un mecanismo de participación y control ciudadano y, de otro, para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales plasmados en las actuaciones y omisiones de la administración (sentencias T-769 de 2002, T-306 de 2003 y T-581 de 2003, entre otras).

b. El silencio administrativo negativo no satisface el derecho de petición puesto que, por el contrario, constituye la prueba “palmaria e incontrovertible”⁴ de violación de dicha garantía fundamental. De hecho, si la finalidad del derecho de petición (en todos sus componentes: las solicitudes de reconocimiento, aclaración y modificación de derechos, las que contienen recursos contra las decisiones administrativas y las solicitudes que pretenden conseguir información de actuaciones administrativas públicas, entre otros), es obtener una respuesta de fondo por parte de la administración, es lógico concluir que la omisión de respuesta con consecuencias jurídicas (el silencio administrativo) “no sustituye la respuesta material que la autoridad está llamada a proferir”⁵ (entre muchas otras, esta tesis se encuentra en las sentencias T-294 de 1997, T-242 de 1993, T-259 de 2004, T-134 de 2006).

c. Mientras el paso del tiempo tiene efectos procesales constitutivos en el caso del silencio administrativo negativo, frente al ejercicio del derecho de petición no sucede lo mismo, pues en este último caso, a medida que pasa el tiempo la omisión de respuesta agrava la afectación del derecho fundamental. Por consiguiente, tal y como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional, “si la administración no decide los recursos interpuestos en la vía gubernativa... y la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver”⁶ (sentencias T-316 de 2006, T-692 de 2004, entre otras)

Así las cosas, es claro que cuando la administración no resuelve los recursos de la vía gubernativa presentados oportunamente quebranta el derecho fundamental de petición, en tanto y cuanto que la ocurrencia del silencio administrativo negativo no satisface dicha garantía fundamental.

7. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación la resolución oportuna de los recursos presentados en la vía gubernativa se realiza dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se interpone el recurso. En efecto, en sentencia de unificación de

jurisprudencia, la Corte Constitucional indicó la forma cómo deben interpretarse las normas relativas a la contabilización de los plazos para dar respuesta a las solicitudes en materia pensional, así:

“(i) 15 días hábiles para todas las solicitudes en materia pensional –incluidas las de reajuste– en cualquiera de las siguientes hipótesis: a) que el interesado haya solicitado información sobre el trámite o los procedimientos relativos a la pensión; b) que la autoridad pública requiera para resolver sobre una petición de reconocimiento, reliquidación o reajuste un término mayor a los 15 días, situación de la cual deberá informar al interesado señalándole lo que necesita para resolver, en qué momento responderá de fondo a la petición y por qué no le es posible contestar antes; c) que se haya interpuesto un recurso contra la decisión dentro del trámite administrativo.

(ii) 4 meses calendario para dar respuesta de fondo a las solicitudes en materia pensional, contados a partir de la presentación de la petición, con fundamento en la aplicación analógica del artículo 19 del Decreto 656 de 1994 a los casos de peticiones elevadas a Cajanal;

(iii) 6 meses para adoptar todas las medidas necesarias tendientes al reconocimiento y pago efectivo de las mesadas pensionales, ello a partir de la vigencia de la Ley 700 de 2001.

Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición. Además, el incumplimiento de los plazos de 4 y 6 meses respectivamente amenazan la vulneración del derecho a la seguridad social. Todos los mencionados plazos se aplican en materia de reajuste especial de pensiones como los pedidos en el presente proceso.”⁷ (subrayas fuera de texto original)

Luego, si pasados 15 días después de la presentación de los recursos de reposición y apelación en la vía gubernativa y la administración no hubiere resuelto de fondo el asunto planteado, se evidencia la afectación del derecho fundamental de petición.

8. De igual manera, ha sido unánime la jurisprudencia constitucional al sostener que la

acción de tutela procede para proteger el derecho de petición vulnerado por la omisión de las autoridades administrativas al no resolver los recursos de la vía gubernativa. Al respecto, la Corte dijo:

“...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo’.

Según tal consolidada doctrina, desconocida por los falladores de instancia la falta de respuesta oportuna de los recursos previstos por el propio Código Contencioso Administrativo, en orden a debatir frente a la propia Administración sus decisiones, constituyen una de las múltiples facetas que muestra en el panorama legislativo el derecho fundamental “a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 Superior.

De igual forma, la Corte ha afirmado que no es justificación suficiente para denegar el amparo, aducir la existencia del silencio administrativo negativo, esencialmente porque con ésta figura no se satisface el derecho del solicitante de obtener una respuesta pronta y de fondo sobre lo solicitado.

...Es por tanto un deber de la administración resolver de fondo y dentro de los términos señalados, el recurso que el peticionario ha presentado oportunamente. Actuar de manera contraria, además de vulnerar el derecho fundamental de petición, cuestiona el cumplimiento de los principios de celeridad y eficacia impuestos a la función pública por el artículo 209 de la Constitución. Por tanto, es procedente solicitar la protección por la vía de la tutela cuando existe una irregularidad de este tipo, tal y como sucede en el presente caso.”⁸

9. En consideración con todo lo expuesto, en el presente asunto, aparece claro que la Seccional Antioquia del Seguro Social vulneró el derecho de petición de la señora Maria Ofelia García Betancur al no resolver el recurso de apelación que formuló contra la Resolución

24538 de 2005. A esa conclusión se llega si se tienen en cuenta los siguientes elementos de juicio que surgen del proceso:

- A folios 4 a 6 del expediente reposa la copia del recurso de apelación que presentó la accionante, el 22 de febrero de 2006, ante el Seguro Social de Medellín.

- A pesar de que la admisión de tutela fue notificada personalmente al representante legal del Seguro Social, éste no contestó la solicitud de tutela ni manifestó que resolvió el recurso de apelación que es objeto de esta acción, por lo que, en aplicación de la presunción de veracidad a que hace referencia el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y teniendo en cuenta que la carga de la prueba de la contestación de la petición corresponde al demandado, debe concluirse que, a la fecha de presentación de la tutela y en la actualidad, no se ha resuelto el recurso de apelación formulado por la señora Cartagena Alzate contra la Resolución 24538 de 2005, que le negó la pensión de sobrevivientes.

Por las razones expuestas, debe concluirse que la Seccional Antioquia del Seguro Social vulneró el derecho fundamental de petición y, por consiguiente, debe accederse al amparo solicitado. Por ello, se revocará el fallo apelado y, en su lugar, se ordenará a la Seccional Antioquia del Seguro Social que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, si aún no lo ha hecho, se pronuncie de fondo sobre el recurso de apelación interpuesto por la señora Maria Ofelia Cartagena Alzate, mediante escrito del 22 de febrero de 2006.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 28 de julio de 2006, proferida por el Juzgado 17 Penal del Circuito de Medellín, en el proceso de la referencia. En su lugar, CONCEDER la tutela del derecho de petición de la señora María Ofelia Cartagena Alzate.

SEGUNDO: ORDENAR al Departamento de Pensiones del Seguro Social que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, si aún no lo ha hecho, se

pronuncie de fondo sobre el recurso de apelación interpuesto por la señora Maria Ofelia Cartagena Alzate, mediante escrito del 22 de febrero de 2006.

TERCERO: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Pueden verse las Sentencias T-213 de 2005, T-657, T-658 y T-692 de 2004, T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-281 de 1998, entre muchas otras.

2 Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias T-364 de 2004, T-316 de 2006, T-769 de 2002, T-952 de 2004, T-365 de 1998, T-276 de 1998 y T-850 de 2004.

3 Sentencia T-929 de 2003

4 Expresión utilizada en la sentencia T-365 de 1998.

5 Sentencia T-259 de 2004

6 Sentencia T-304 de 1994.

7 Sentencia SU-975 de 2003

8 Sentencia T-499 de 2004.