

Sentencia T-1002/06

DERECHO DE PETICION-Protección/DERECHO DE PETICION-Fundamental

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Vulneración cuando los recursos interpuestos no se resuelven en los términos legalmente señalados

DERECHO DE PETICION-Contenido esencial y elementos adicionales

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser suficiente, efectiva y congruente

DERECHO DE PETICION-Respuesta congruente no excluye posibilidad de suministrar información adicional

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos para resolver

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO EN MATERIA PENSIONAL-No hace improcedente acción de tutela

DERECHO DE PETICION-Presentación de recursos para agotar vía gubernativa constituye forma de ejercicio

Referencia: expediente T-1417489

Acción de tutela instaurada por Roberto Eugenio Ante Solarte contra el Instituto de Seguros Sociales.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil seis (2006)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados NILSON PINILLA PINILLA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión del fallo dictado por el juzgado primero Laboral del Circuito de Bogotá D.C. en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.Hechos

Los hechos relatados por la parte demandante en la acción de tutela se resumen así:

a. El señor Roberto Eugenio Ante Solarte radicó el 16 de septiembre de 2004 solicitud de reconocimiento de la pensión de vejez ante el Instituto de Seguros Sociales, conforme a lo establecido en el artículo 36 del régimen de transición de la Ley 100 de 1993.

a. El 10 de mayo de 2005, mediante Resolución Nro. 014008, el ISS le negó la solicitud de pensión.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

a. La entidad requerida, mediante auto Nro. 622 de 24 de enero de 2006 confirmó la negación de la pensión y concedió el recurso de apelación.

a. El trece de febrero de 2006, el accionante interpuso recurso de apelación contra la resolución Nro.622 de 24 de enero de 2006.

a. Al no haber recibido respuesta, aun cuando ya había pasado más de cuatro meses desde la interposición del recurso anteriormente citado, mediante derecho de petición, el demandante solicitó información acerca del recurso de apelación interpuesto. Dicho derecho de petición aún no había sido respondido.

a. Aduce el accionante, igualmente, que la mora en el reconocimiento y pago de la pensión lo está perjudicando, pues padece de cáncer renal, siendo la pensión su único medio de subsistencia.

2. Solicitud de tutela

Por lo anterior, el señor Roberto Eugenio Ante Solarte, mediante apoderado, solicita la protección de sus derechos fundamentales al derecho de petición y a la seguridad social en conexidad con el mínimo vital, ordenando al Instituto de Seguros Sociales reconocer la pensión a la que, afirma, tiene derecho.

3. Intervención de la parte demandada.

Por medio de telegrama Nro. 843 fechado 15 de junio de 2006, el juzgado de instancia avocó el conocimiento y ordenó notificar aquel a la entidad demandada, con el fin de que diera

respuesta. Cumplido el término para pronunciarse al respecto, no hubo contestación por parte de esta entidad.

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso.

a. Copia del poder especial otorgado por el señor Roberto Eugenio Ante Solarte a la Dra. Melba Reinalda Martínez de Barragán para que ésta actúe como apoderada de aquel en la presente acción de tutela. (cuad. 2 Fol. 1).

a. Copia del recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución Nro. 014008 del 10 de mayo de 2005, emitida por el I.S.S. (cuad. 2 fols. 7 y ss).

a. Copia de anexo al recurso de apelación citado con anterioridad, radicado en las instalaciones del I.S.S. el día 13 de febrero de 2006 (cuad. 2 Fol. 6).

a. Copia de derecho de petición radicado el día 30 de mayo de 2006 en las instalaciones del I.S.S., mediante el cual el accionante solicitó información acerca del recurso de apelación radicado ante la misma entidad, el día 13 de febrero de 2006. (Cuad. 2 Fol. 5).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El conocimiento de la tutela correspondió al juzgado primero Laboral del Circuito de Bogotá,

quien por sentencia única de instancia de veintisiete (27) de junio de 2006 negó el amparo solicitado por el accionante.

Según el parecer del a quo, la presente acción de tutela no debe prosperar, toda vez que el término dado por la ley y la jurisprudencia constitucional para la resolución de las peticiones atinentes al reconocimiento de pensiones es de cuatro meses. Así, entendió el juez único de instancia que al no haber transcurrido el interregno para estimar una inoportuna contestación, pues el derecho de petición fue ejercido el 30 de mayo de 2006 y la acción de tutela fue interpuesta el 13 de junio de 2006, el derecho fundamental de petición del señor Ante Solarte no ha sido vulnerado.

Empero lo anterior, el juez de instancia hace la salvedad de que, en el caso de que la solicitud radicada el 30 de mayo de 2006 no sea contestada dentro del término de cuatro meses, el interesado pueda “incoar hay si (sic) la protección del derecho fundamental de petición”.

III. CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico y esquema de resolución.

De conformidad con los antecedentes expuestos con anterioridad, esta Corporación deberá resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿Hay vulneración a los derechos fundamentales de petición y seguridad social, por conexión con vida digna¹, de una persona, cuando ésta interpone recurso de apelación contra la resolución del I.S.S que le niega el reconocimiento de la pensión de vejez y a aquella aún no se le ha dado respuesta?

Para dar solución al problema jurídico planteado, esta Sala observará lo relativo al derecho fundamental invocado por la parte actora, es decir, la protección del derecho de petición; así mismo, se observará lo relativo a la vulneración al derecho de petición por la no respuesta a uno de los recursos de la vía gubernativa; posteriormente, se hará aplicación de los enunciados normativos esgrimidos allí al caso concreto.

2. Protección del derecho de petición: Reiteración de jurisprudencia

El derecho fundamental de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, es determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona, entre otras cosas, reclamar ante las autoridades explicaciones acerca de las decisiones adoptadas y que de manera directa o indirecta les afectan².

De esta forma, la voluntad del Constituyente de incluir el derecho de petición dentro del capítulo de la Carta Política conocido como “de los derechos fundamentales” no fue otra que garantizar, de manera expresa, a los gobernados la resolución pronta y oportuna de la cuestión que les atañe, 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.

Es así como pueden identificarse los componentes elementales del núcleo del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consistentes en la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá reunir los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del peticionario³.

Además de lo anterior, en la sentencia T-1006 de 2001 la Corte Constitucional adicionó a los requisitos ya expuestos, los siguientes: “: primero, que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;⁴ y, segundo, que ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.

En relación con los requisitos señalados con anterioridad, esta Entidad ha manifestado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta pueda ser negativa a las pretensiones del peticionario⁵; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁶ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo pedido y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁷.

En lo que tiene que ver con los términos legales para la oportuna respuesta del derecho de petición este Tribunal, fundado en la legislación aplicable al caso ha entendido que: “... por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días (hábiles) para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes”⁸. (Aclaración fuera del texto)

Sin embargo, en el caso particular de pensiones la Corte expreso en su sentencia SU-975 de 2003⁹ que:

6) Del anterior recuento jurisprudencial queda claro que los plazos con que cuenta la autoridad pública para dar respuesta a peticiones de reajuste pensional elevadas por servidores o ex servidores públicos, plazos máximos cuya inobservancia conduce a la vulneración del derecho fundamental de petición, son los siguientes:

(...)

(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.” (negritas fuera del texto).

En conclusión, puede decirse que el derecho fundamental de petición propende por la interacción eficaz entre los particulares y las autoridades públicas, obligando a éstas a responder de manera oportuna, suficiente, efectiva y congruente las solicitudes hechas por aquellos y, por supuesto, notificando sus respuestas al interesado. Faltar a alguna de estas características se traduce entonces en la vulneración del derecho de petición. En materia pensional, puede así mismo concluirse que el tiempo de respuesta es de cuatro o seis meses calendario, según sea el caso, para dar respuesta de fondo y que, el desconocimiento de este término, además de vulnerar el derecho fundamental de petición, contraviene el derecho a la seguridad social.

3. El derecho de petición se vulnera cuando el recurso interpuesto contra un acto administrativo no se resuelve oportunamente.

Como se vio con anterioridad, la Corte Constitucional ha establecido el carácter de derecho fundamental constitucional de que goza el derecho de petición. En esa medida ha entendido, que tal derecho comprende no solamente la obtención de una pronta resolución a la solicitud por parte de la autoridades a quienes es formulada, sino que correlativamente implica la obligación por parte de éstas de resolver de fondo y de manera clara y precisa lo solicitado.¹⁰

Igualmente, esta corporación ha señalado que, para el caso específico de que la administración no tramite o no resuelva los recursos interpuestos en la vía gubernativa dentro de los términos legalmente señalados, también resulta vulnerado el derecho de petición.

Ello es así, por cuanto el uso de los recursos establecidos en el Código Contencioso Administrativo, busca la revisión de la decisión que resolvió la petición inicial, pues es a través de ésta que el administrado puede elevar ante la autoridad pública una solicitud, cuya finalidad es obtener la aclaración, la modificación o la revocación de un determinado acto administrativo. Además, el hecho de que el administrado pueda acudir una vez vencido el término de dos (2) meses de que trata el artículo 60 del C.C.A.,¹¹ ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que a través de las acciones previstas en la ley se resuelva de fondo sobre sus pretensiones, no implica que el solicitante pierda el derecho a que sea la propia administración, quien le resuelva las peticiones ante ella formuladas.

En ese orden de ideas, como lo ha sostenido esta Corte, debe tenerse presente que la ocurrencia del denominado silencio administrativo no hace improcedente la acción de tutela, pues la única finalidad del silencio administrativo negativo es facilitarle al administrado la posibilidad de acudir ante la jurisdicción para que ésta resuelva sobre sus pretensiones. Pero tal circunstancia no implica considerar que el silencio administrativo pueda equipararse a la resolución del recurso, pues el derecho de petición sigue vulnerado mientras la administración no decida de fondo sobre lo recurrido.

En efecto, esta Corte ha entendido que la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición, toda vez que “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”¹². En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le han sido presentados los recursos omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición.

En ese sentido, la Corte en su jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

“Así mismo, esta Corporación ha considerado, en múltiples oportunidades,¹³ que una forma de ejercitar el derecho de petición es la presentación de los recursos para agotar la vía gubernativa, 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”¹⁴. Por lo tanto, Si el derecho de petición se expresa en el derecho a obtener una respuesta de fondo, clara, oportuna y congruente con lo pedido, los recursos ante la administración deben incluirse en el núcleo esencial del artículo 23 de la Carta.

En este orden de ideas, una conclusión se impone: si la administración no tramita o no resuelve los recursos, dentro de los términos legalmente señalados, vulnera el derecho de petición del administrado y, por lo tanto, legitima al solicitante para presentar la acción de tutela.”

Así mismo, sentencias anteriores han sostenido lo siguiente:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“...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.”¹⁵. 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.” ¹⁶

4. El caso concreto

En virtud de los antecedentes revisados y de los enunciados normativos anteriormente vistos, esta Sala se dispondrá a hacer su aplicación al caso concreto para determinar si debe prosperar la presente acción de tutela.

Como se ve en el escrito de demanda del presente proceso, el señor Ante Solarte propende por la salvaguarda de sus derechos fundamentales de petición y seguridad social, en conexión con vida digna, pues, sobre el recurso de apelación ejercido en fecha 22 de junio de 2005 y, posteriormente, el 13 de febrero de 2006¹⁷, -contra la Resolución del I.S.S Nro. 014008 que negó su solicitud primaria de reconocimiento de pensión-, no ha obtenido respuesta. Considera el accionante que esta situación vulnera los derechos fundamentales mencionados ya que, además de ser la pensión su única fuente de ingresos, también padece una enfermedad terminal. Así mismo, aduce que su derecho fundamental de petición se ve violentado en el sentido en que aún no ha obtenido respuesta, por parte de la entidad accionada, en relación con el recurso de apelación ejercido en contra de la Resolución Nro. 014008.

En la decisión única de instancia, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá denegó el amparo por considerar que entre la fecha en que se inició el segundo derecho de petición, es decir el radicado el 30 de mayo de 2006 y la fecha en que se inició la presente acción de tutela, el 13 de junio de 2006, no había transcurrido el tiempo que la jurisprudencia ha dado a las entidades del Estado para decidir las peticiones relativas a pensiones.

Pues bien, esta Corte entiende que el derecho de petición del accionante se vulnera, no por la falta de respuesta a la solicitud radicada el 30 de mayo de 2006, pues en efecto, la entidad allí solicitada estaba en término para responder, sino en referencia a la demora injustificada de la decisión que el I.S.S. tiene que dar al recurso de apelación contra la Resolución Nro. 014008, por medio de la cual esa entidad negó el reconocimiento pensional del señor Ante Solarte. En efecto, como se vio en los enunciados normativos de esta sentencia, la interposición de recursos frente a actos administrativos hace parte del ejercicio del derecho fundamental de petición, toda vez que “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”¹⁸. En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le han sido presentados omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición. Así las cosas, retomando nuevamente lo ya descrito, si ya han pasado más de cuatro meses desde la interposición del recurso (éste fue concedido el 24 de enero de 2006) y la radicación de la acción de tutela (radicada el 13 de junio de 2006), se tiene que la vulneración al derecho fundamental de petición es evidente.

En relación con el derecho a la seguridad social, tal y como se advirtió con anterioridad, el incumplimiento de los plazos dados por la jurisprudencia para la contestación de peticiones en materia pensional, además de vulnerar el derecho de petición conculca el derecho a la seguridad social. Sin embargo, esta Corte no tiene el material probatorio suficiente para determinar si el accionante, efectivamente, ha adquirido el derecho a la pensión, la base para liquidarla, etc., por lo que la decisión de esta sentencia no puede extenderse a tal fin.

Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión revocará el fallo único de instancia emitido por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, por medio del cual se negó el amparo solicitado por el señor Ante Solarte y, en su lugar, lo concederá, ordenando al I.S.S. para que decida el recurso de apelación ejercido en contra de la Resolución Nro. 014008 emitido por el mismo y que negó la solicitud de reconocimiento de la pensión del aquí accionante.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el veintisiete (27) de junio de 2006 por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Bogotá, por medio de la cual negó el amparo deprecado por el señor Roberto Eugenio Ante Solarte en el proceso de tutela que éste inició, por medio de apoderada, contra el Instituto de Seguros Sociales, y en su lugar CONCEDER el amparo del derecho de petición.

SEGUNDO: ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales que, en caso de que no lo hubiere hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, dé respuesta en debida forma, conforme a los lineamientos jurisprudenciales y legales, al recurso de apelación ejercido por el señor Roberto Eugenio Ante Solarte y que fuera concedido por el I.S.S. el 24 de enero de 2006, mediante la Resolución Nro. 622.

TERCERO: . LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto

2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En este sentido es alegado el derecho a la seguridad social como fundamental, por parte del accionante.

2 Es pertinente resaltar que éste no es el único objeto del derecho de petición. En efecto, según la normatividad que regula este derecho (artículos 5 y ss del C.C.A.) la peticiones pueden ser en interés general, particular, también pueden conllevar solicitudes de información o documentos, copias, formulación de consultas, etc.

3 Al respecto ver sentencias: T-439 de 2005, T-325 de 2004, T-294 de 1997 y T-457 de 1994 entre otras.

4 Sentencia T-219 de 2001.

5 Ver sentencias T-1160A de 2001, T-581 de 2003

6 Sentencia T-220 de 1994

7 Sentencia T-669 de 2003

8 Sentencias T-1030 de 2005, T-325 de 2004, T-1089 de 2001 y T-377 de 2000 entre otras.

9 Al respecto ver también: Sentencia T-134 de 2006.

10 Pueden consultarse, entre otras, las Sentencias T-657 de 2004, T-658 de 2004 y T-692 de 2004

11 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.”

12 Ver Sentencia T-051 de 2002.

13 Entre otras, pueden verse las sentencias T-365 de 1998, T-172 de 1998, T-469 de 1998, T-240 de 1998, T-242 de 1993.

14 Sentencia T-304 de 1994.

15 Sentencias T-242 de 1993 y T-910 de 2001.

16 Ver Sentencia T-365 de 1998, T-276 de 2001.

17 Ciertamente, el recurso de apelación fue ejercido el día 22 de junio de 2005, como subsidio al de reposición, sin embargo, el día 13 de febrero de 2006, el señor Ante Solarte, radicó nuevamente el recurso, de allí la confusión en la fecha de radicación.

18 Ver Sentencia T-051 de 2002.