

Sentencia T-245/03

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver la solicitud/DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Resolución oportuna de recurso de reposición

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-679088

Acción de tutela instaurada por Zenaida Martínez contra el Departamento de Boyacá, la Secretaría de Hacienda Departamental y la Caja de Previsión Social de Boyacá.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D.C., veinte (20) de marzo de dos mil tres (2003).

La Sala Novena 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, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja, en el trámite de la acción de tutela iniciada a través de apoderado por Zenaida Martínez contra el Departamento de Boyacá, la Secretaría de Hacienda Departamental y la Caja Nacional de Previsión Social de Boyacá.

I. ANTECEDENTES

La señora Zenaida Martínez, actuando a través de apoderado, interpuso acción de tutela en contra del Departamento de Boyacá, la Secretaría de Hacienda Departamental y la Caja de Previsión Social de Boyacá, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de

petición y al debido proceso, en razón a que no le ha sido resuelto un recurso de reposición que interpuso contra una Resolución que le negó el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes.

Fundamentó su solicitud en los siguientes hechos:

Mediante Resolución No. 0019 de junio 5 de 2002, el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá le negó el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes que reclamaba en razón al fallecimiento de su compañero permanente, el señor Laureano Eslava Gómez. Indica que el 11 de junio de 2002, presentó un recurso de reposición impugnando la Resolución que le había resultado desfavorable, pero hasta la fecha de interposición de la presente acción (octubre 22 de 2002) no ha sido proferido el acto administrativo necesario para dar respuesta a su solicitud. Por lo anterior, considera vulnerados los derechos invocados, pues es un deber de la Administración resolver prontamente las solicitudes presentadas por los ciudadanos. Solicita en consecuencia se ordene la expedición del Acto Administrativo que otorgue respuesta a su petición.

II. INTERVENCIÓN DE LOS DEMANDADOS

El Asesor Delegado del Gobernador, Oscar Hernando Castro Rivera, actuando en representación de la Gobernación de Boyacá, en escrito de octubre 22 de 2002 dirigido al Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja, solicitó excluir a esa entidad de la presente acción, tras considerar que los Fondos Territoriales de pensiones y cesantías del Departamento son administrados por la Secretaría de Hacienda, por lo que la información referente a la petición elevada por la señora Zenaida Martínez, reposa únicamente en dichas dependencias.

El Coordinador Jurídico del Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, en escrito dirigido al Juez Tercero Civil del Circuito de Tunja, informó que en efecto, mediante Resolución No. 0019 de junio 5 de 2002, ese Fondo resolvió desfavorablemente una solicitud de pensión de sobrevivientes elevada por la señora Zenaida Martínez. Agregó con respecto al recurso de reposición que se menciona, que éste no se encuentra dentro del expediente, pero que de la copia aportada en la solicitud de tutela, se colige que efectivamente fue radicado en esa entidad. Informó además, que debido al empalme de la Caja de Previsión Social y al gran número de expedientes ha sido difícil dar respuesta a todas las peticiones.

No obstante lo anterior, indicó que de manera inmediata procedería a resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 0019 presentado por la señora Martínez.

III. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja, en sentencia de noviembre 7 de 2002, denegó el amparo solicitado a través de apoderado por la señora Zenaida Martínez, consideró que en el presente caso no existe nada por reclamar, pues sobre la petición de pensión ya hubo decisión de fondo, como bien lo indica la demandante, y sobre el recurso de reposición, éste también ya quedó resuelto, ya que en la medida en que pase el término para resolver, debe entenderse que la decisión fue negativa, en virtud de la existencia del silencio administrativo negativo. Agregó que el abogado de la señora Martínez acudió a la acción de tutela sólo para congestionar la administración de justicia, pues tenía la certeza de que no tenía nada que reclamar.

IV. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS AL EXPEDIENTE

* A folios 2 y 3, copia del recurso de reposición interpuesto ante el Fondo Territorial de Pensiones del Departamento de Boyacá, contra la Resolución No. 0019 de 2002 que le negó el reconocimiento de una pensión de sobrevivientes a la señora Zenaida Martínez.

* A folios 4 al 9, copia de las certificaciones expedidas por el Notario Primero de Duitama, en las que indica que en ese despacho se encuentran registrados seis hijos del señor Laureano Gómez Eslava y la señora Zenaida Martínez.

I. 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.

1. Reiteración de la jurisprudencia.

Debe la Corte determinar, si a la señora Zenaida Martínez le fue vulnerado su derecho fundamental de petición, en cuanto para la fecha de interposición de la acción de tutela (octubre 22 de 2002), no le había sido resuelto un recurso de reposición interpuesto en tiempo, el 11 de junio de 2002 contra la Resolución 0019 de 2002. Igualmente, es necesario establecer si el silencio administrativo negativo supone una respuesta efectiva, que satisfaga las pretensiones del peticionario y de cumplimiento a las exigencias del artículo 23 de la Carta.

Sobre estos dos temas en particular, la Sala Quinta de Revisión, en la sentencia T-084 de 20021 recopiló la jurisprudencia que había sido proferida por esta Corporación, indicando que :

“2. Reiteración de jurisprudencia. El derecho de petición se vulnera cuando el recurso interpuesto contra un acto administrativo no se resuelve oportunamente. El silencio administrativo negativo no protege el mencionado derecho, por lo cual verá vulnerado hasta tanto la administración no decida de fondo sobre lo recurrido.

“Esta Corte ha reiterado en su jurisprudencia que el derecho de petición no solamente se ve vulnerado cuando la autoridad obligada a dar una respuesta pronta y de fondo² no la profiere; sino también en el evento de que el particular, en procura de agotar la vía gubernativa, recurre un acto administrativo con la finalidad de que se aclare, se modifique o se revoque el mismo³ y la respectiva entidad no contesta. En este último caso, es menester del Estado tomar las medidas respectivas para conjurar la situación anómala y restablecer el derecho conculcado.

“Esta Corte en su jurisprudencia ha señalado al respecto:

‘... 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,

legítima al solicitante para presentar la acción de tutela. Ahora bien, la acción contencioso administrativa no es el medio judicial idóneo para obtener la resolución de los recursos de reposición y apelación, como quiera que, tal y como lo ha dicho esta Corporación en múltiples sentencias⁴, “el silencio administrativo no protege el derecho de petición, pues tiene un objeto distinto y, por otra parte, es precisamente prueba clara e incontrovertible de que el mismo ha sido violado”⁵. Además, el administrado “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’ (Sentencia T-1175 de 2000 M. P.: Alejandro Martínez Caballero).

“Igualmente se dijo:

‘... el hecho de que haya transcurrido el tiempo suficiente para que en el trámite del asunto se pueda válidamente alegar el silencio administrativo, en nada remedia el hecho de que no se resolvió de manera oportuna la petición y, por tanto, es ineludible concluir que la entidad accionada sí violó el derecho de petición de la actora. Al respecto, la jurisprudencia constitucional es reiterada; véase por ejemplo la siguiente transcripción, extraída de la sentencia T-552/006:

“En esta oportunidad, la Corte reiterará la doctrina constitucional vertida en su doctrina jurisprudencial⁷, según la cual, el derecho de petición también es tutelable en la vía gubernativa, cuando los recursos que se interpongan contra un acto administrativo no sean decididos oportunamente. En efecto, en la Sentencia T-365 de 1998, dijo la Corte, a propósito de un caso semejante al que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, lo siguiente:

‘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.

‘Y ello es así puesto que el silencio administrativo opera simplemente como resultado de la abstención de resolver una petición formulada, lo que quiere decir que su ocurrencia es

muestra palmaria e incontrovertible de la conculcación del derecho'. (Sentencia T-365 de 1998 M.P. Dr. Fabio Morón Díaz) (Sentencia T-214 de 2001 M.P.: Carlos Gaviria Díaz).

“Por último se hace referencia a la siguiente sentencia:

‘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’⁸ Sentencia T-788 de 2001 M.P.: Jaime Córdoba Triviño).”

3. El caso concreto.

En concordancia con la jurisprudencia antes citada, se tiene que el juez de instancia debió conceder la tutela en cuestión, pues en efecto el derecho de petición se apreciaba vulnerado, en la medida que no fue resuelto a tiempo el recurso de reposición interpuesto por la demandante, y no era procedente alegar la ocurrencia del silencio administrativo negativo, como lo indicó el fallador de instancia. Como lo tiene entendido la jurisprudencia, el silencio administrativo solo opera como resultado de la abstención de resolver una petición formulada, lo que quiere decir que su ocurrencia es muestra palmaria e incontrovertible de la conculcación del derecho de petición.⁹ En síntesis, en la medida que no existía al momento del fallo de tutela una respuesta de fondo, resolviendo el recurso de reposición presentado por la señora Zenaida Martínez, las entidades aquí demandadas vulneraban su derecho fundamental de petición, y así debió advertirlo el juez de instancia.

No obstante lo anterior, se tiene que a la señora Zenaida Martínez ya le fue resuelto el recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 019 de 2002 y que era objeto de la presente acción de tutela, lo anterior de acuerdo al escrito allegado por su apoderado a esta Corporación el día 10 de marzo de 2003 en el que indica que: “...Como apoderado de la parte actora dentro del proceso de la referencia, me permito manifestarle que la accionada resolvió de fondo la petición de Pensión de Sobrevivientes mediante Resolución No. 019 del 05 de junio de 2002 y Resolución No 0494 notificada al suscrito apoderado el día 27 de diciembre de 2002. Este último acto administrativo resuelve el recurso de Reposición interpuesto contra la resolución No 019 de 2002.”

Así las cosas, y en razón a que el hecho que originó la presente acción ha sido superado, se declarará la carencia actual de objeto, pero se revocará la sentencia de instancia, pues no puede la Corte confirmar un fallo de tutela que es, como se indicó contrario a la Carta. Sobre este aspecto la Jurisprudencia¹⁰ de esta Corporación ha indicado que:

“4. Sobre la sustracción de materia

“La Sala no comparte la argumentación hecha por el juez de instancia para denegar la tutela solicitada por la señora (...), y procederá a revocar el fallo objeto de revisión. No confirma el fallo porque la tutela ha debido ser concedida. No obstante, la Corte no se pronuncia de fondo, pues en el presente caso hay carencia de objeto por sustracción de materia, toda vez que el Instituto de Seguros Sociales ya expidió la autorización para la práctica de la cirugía requerida por la madre de la peticionaria (...). No existe al momento en que se produce este fallo, razón alguna para impartir una orden al ente accionado.

En estos casos, la técnica empleada es que la decisión de instancia es confirmada, pero por las razones expuestas por la Corte¹¹. Pero confirmar un fallo contrario a la Carta no es lo procedente. Por eso, la técnica que se empleará en la parte resolutive será la de revocar y declarar la carencia de objeto.”¹²

VI. 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 Política,

RESUELVE

Primero. REVOCAR, por las razones expuestas en la presente sentencia, el fallo dictado por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja.

Segundo. DECLARAR la carencia actual de objeto, por las razones señaladas en la parte considerativa de este fallo.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 M.P. Rodrigo Escobar Gil

2 Sentencias T-99 de 2000 M.P.: José Gregorio Hernández Galindo y T-134 de 2000 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia T-304 de 1994 M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

4 Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-601 de 1998, T-637 de 1998, T-724 de 1998, T-529 de 1998 y T-281 de 1998.

5 Sentencia T-294 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 M.P. Fabio Morón Díaz.

7 Sobre su obligatoriedad ver sentencias T 260 de 1995 y T 175 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 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.

9 T-214 de 2001, M. P. Carlos Gaviria Díaz.

10 Sentencia T-271 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-818 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-963 M.P. Jaime Araújo Rentería entre otras.

11 En relación con la existencia de sustracción de materia en fallos de tutela pueden consultarse las sentencias T-186 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara ,T-509 de 2000 M. P. Álvaro Tafur Galvis y T-957 de 2000. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

12 Sentencia T-271 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.