

Sentencia T-250/02

ACCION DE TUTELA-Hecho superado

La protección ofrecida por la acción de tutela pierde sentido, por innecesaria, cuando durante el curso del proceso desaparece la amenaza o cesa la vulneración.

A partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior la Corte Constitucional ha fijado las subreglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental, en sentencia T-1160A de 2001.

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO-Alcance

La decisión del a-quo infringe la Carta Política pues desconoce la doctrina constitucional sobre el derecho de petición al afirmar que la ocurrencia del silencio administrativo hace improcedente la acción de tutela para la protección del derecho de petición, soslayando que es precisamente el silencio de la administración lo que constituye el quebrantamiento de esta garantía fundamental.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carácter vinculante

No puede esta Sala de Revisión dejar de reiterar el carácter vinculante de la interpretación de la Constitución que como máximo y auténtico intérprete de la Carta efectúa la Corte Constitucional pues ésta no es una de las tantas alternativas plausibles de entendimiento del texto constitucional, sino que en virtud de las exigencias de supremacía e integridad de la Constitución su jurisprudencia tiene el significado genuino y auténtico del contenido y alcance del texto fundamental.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-528302

Acción de tutela instaurada por Marleni Serna contra el Seguro Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., nueve (9) de abril de dos mil dos (2002).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

La señora Marleni Serna actuando por conducto de su hija y apoderada general Nancy Amparo Pérez Serna interpone acción de tutela contra el Seguro Social como mecanismo transitorio, por considerar que dicha entidad le ha vulnerado sus derechos de petición, a una vida digna, y a la salud.

Para la fecha de presentación de la tutela tenía 59 años y 11 meses de edad y desde diciembre de 1975 ha laborado tanto en el sector público como en el privado en diferentes cargos, efectuando las cotizaciones correspondientes a entidades de previsión social, siendo su último empleador SERVIMEDICA S.A., quien le descontó los aportes correspondientes hasta la fecha de su retiro (30 de junio de 1998), pero sólo realizó las cotizaciones al Seguro Social hasta el 30 de enero de 1997, es decir, dejó de reportar un total de 74 semanas.

El 6 de junio de 1998, solicitó al Seguro Social el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación, la cual le fue negada mediante Resolución No. 01968 del 22 de mayo de 2000.

Agrega, que debido a la incapacidad física que le impide atender sus asuntos personales otorgó poder general a su hija Nancy Amparo Pérez Serna en mayo de 2000 quien, en desarrollo de dicho mandato, el 6 de julio de 2000 interpuso los recursos de reposición y en subsidio el de apelación contra el acto administrativo que le negó su pensión de jubilación.

A pesar de sus múltiples requerimientos a la entidad accionada, encaminados a obtener la resolución de los recursos, no ha obtenido respuesta sobre el particular, omisión que

considera vulnera sus derechos puesto que en la actualidad no recibe ningún tipo de renta o remuneración y en consecuencia se encuentra en extremas condiciones de necesidad.

Solicita se ordene al Seguro Social resolver los recursos interpuestos para que se defina su situación pensional y en consecuencia pueda gozar de forma plena de su derecho a la seguridad social.

2. Decisión judicial objeto de revisión

Avocado el conocimiento de la acción de tutela por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja requirió información a la entidad accionada sobre el trámite dado a la solicitud de la señora Marleni Serna, sin que efectuara pronunciamiento sobre el particular.

En virtud de lo anterior, dictó sentencia el 10 de octubre de 2001, en la cual denegó la acción de tutela por considerar que si bien es desde todo punto de vista reprochable y censurable que la entidad accionada haya tardado aproximadamente dos años para pronunciarse sobre la solicitud pensional de la señora Serna, también lo es que al haberse resuelto en forma negativa dicha petición la accionada emitió una respuesta de fondo, razón por la cual no advierte vulneración del derecho fundamental de petición.

En relación a los recursos interpuestos por la hija de la accionante, precisa que ello no es nada diferente al ejercicio de la vía gubernativa en la cual se tiene previsto el mecanismo para que no se extienda en el tiempo la obligación de la Administración de dar respuesta a los recursos, cual es el silencio administrativo de que trata el artículo 60 del C.C.A., en virtud del cual transcurrido un plazo de dos meses sin que se haya notificado decisión expresa sobre los recursos, se entenderá que la decisión es negativa. Por lo anterior, considera que la actora puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (Artículo 85 C.C.A) para la defensa de sus intereses.

Concluye que “No es posible que el Juez constitucional imparta una orden de definir de Fondo una petición, que ya ha sido resuelta y contra la cual, la interesada interpuso los recursos para agotar la vía gubernativa, como mecanismo previo para acudir por vía jurisdiccional. Si el juez de tutela aceptara tal tesis, que es precisamente la que propone la tutelante, sería, ni más ni menos, que desconocer y dejar sin efecto alguno una norma vigente del

ordenamiento jurídico Colombiano (Artículo 60 C.C.A.), que consagra las consecuencias que acarrea para la administración el no resolver dentro del término de los recursos de la vía gubernativa, pues incluso allí, a manera de sanción, prevé que el silencio administrativo no releva de responsabilidad a la autoridad.”

3. Actuación del Seguro Social

El 10 de octubre de 2001 el Seguro Social remitió vía fax la Resolución No. 03552 del 9 de octubre de 2001 por medio de la cual se decidió rechazar los recursos presentados contra la Resolución No. 01968 del 22 de mayo de 2000 por no haber sido interpuestos por abogado inscrito o directamente por la señora Marleni Serna (Artículo 52 del C.C.A.) y a su vez, confirmó la Resolución 01968 del 22 de mayo de 2000 previo un nuevo estudio que de oficio realizó la entidad demandada de la documentación obrante en el expediente administrativo.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Problema jurídico

Procede esta Sala de Revisión a determinar si con la conducta omisiva del Seguro Social, al no desatar oportunamente los recursos interpuestos por la señora Nancy Amparo Pérez Serna actuando en representación de su progenitora Marleni Serna se vulneraron sus derechos fundamentales y específicamente el de petición, o si por el contrario, como lo sostiene el a-quo, el asunto no tiene relevancia constitucional ante la simple configuración del silencio administrativo negativo.

2. Carencia actual de objeto

La acción de tutela está encaminada a obtener la protección efectiva de los derechos fundamentales, cuando los mismos se encuentran amenazados o vulnerados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos previstos por la ley. En consecuencia, la protección ofrecida por la acción de tutela pierde sentido, por innecesaria, cuando durante el curso del proceso desaparece la amenaza o cesa la vulneración.

No obstante, es jurisprudencia de la Corte Constitucional que cuando el hecho motivo de la acción desaparece durante el curso de la tutela y las circunstancias particulares del conflicto

original así lo ameritan, la Corporación puede pronunciarse sobre el caso sometido a revisión. En efecto, la Corte ha avalado esta práctica, consciente de la función que tiene como promotor de la pedagogía constitucional y tribunal encargado de precisar, reforzar y acendrar la jurisprudencia.¹

Con esta advertencia, y teniendo en cuenta que en el caso bajo examen el hecho generador de la demanda ya fue superado, pues ya se desataron por parte del Seguro Social los recursos interpuestos por la hija de la accionante, esta Sala considera necesario pronunciarse sobre el presente asunto, con el fin de precisar los criterios jurídicos que debieron tenerse en cuenta a la hora de resolver el conflicto planteado.

3. Reiteración de jurisprudencia. El silencio administrativo y la violación del derecho fundamental de petición

En cumplimiento de la competencia atribuida por la propia Carta Política esta Corporación ha construido a través de innumerables pronunciamientos una doctrina constitucional acerca del contenido esencial, ejercicio y alcance del derecho fundamental de petición.

Ha sido constante el tratamiento que a esta garantía fundamental le han brindado las diferentes Salas de Revisión de esta Corte y ello por su cotidiana violación generada por el incumplimiento de los deberes que el ordenamiento constitucional impone a todos los servidores públicos dentro de los cuales se encuentra el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución como fin esencial del Estado.

A partir del análisis del contenido del artículo 23 Superior la Corte Constitucional ha fijado las subreglas que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental, en sentencia T-1160A de 2001 señaló:

“En un fallo reciente², la Corte Constitucional resumió las reglas básicas que rigen el derecho de petición, tal y como han sido precisados en su jurisprudencia³:

“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.

“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días 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.

“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”⁴

En la sentencia T-1006 de 2001,⁵ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;⁶

k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.⁷

En el asunto objeto de revisión, la Sala considera pertinente reiterar algunas de las consideraciones expuestas sobre el alcance del silencio administrativo (subregla “h”) y el ejercicio de los recursos en vía gubernativa (subregla “i”) frente al derecho constitucional fundamental de petición que por mandato del artículo 85 superior es una garantía de aplicación inmediata.

En la sentencia T-242 de 1993⁸, sobre el alcance del silencio administrativo la Corte expresó:

“...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.

“De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de

respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.).

“Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

“Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

“La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

“En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta.

“En el campo del asunto que principalmente importa a los fines de este proceso, el silencio administrativo es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela”

Sobre el alcance de los recursos de la vía gubernativa como manifestación del derecho constitucional fundamental de petición, esta Corporación ha señalado:

“El Código Contencioso Administrativo establece los términos con que cuentan las autoridades públicas para resolver las peticiones que a ellas le formulen, ya sean éstas de carácter general o particular. Igualmente, señala los recursos que proceden contra las decisiones que se adopten, recursos que tienen por objeto la aclaración, modificación, o reforma de lo decidido.

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 sus decisiones.”⁹

Entonces, es necesario reiterar que “cuando se ha hecho uso de los recursos establecidos por la ley para controvertir directamente ante la administración sus decisiones, ella está obligada a resolver dentro de un término prudencial y acorde con la naturaleza misma del asunto, pues, en caso de no hacerlo, existirá vulneración del derecho de petición. Por tanto, en los casos donde no exista una pronta resolución, la acción de tutela será el mecanismo

para exigir, y ordenar, a la administración una pronta decisión. La ocurrencia del silencio administrativo no hará improcedente la operancia de esta acción.”¹⁰

A pesar de la claridad y prolijo desarrollo de cada una de las subreglas sobre el derecho fundamental de petición, algunos jueces de tutela siguen desconociendo la doctrina sentada por esta Corporación en detrimento de los derechos fundamentales de los administrados lo cual afecta la legitimidad de la jurisdicción constitucional.

Por tal motivo no puede esta Sala de Revisión dejar de reiterar el carácter vinculante de la interpretación de la Constitución que como máximo y auténtico intérprete de la Carta efectúa la Corte Constitucional pues ésta no es una de las tantas alternativas plausibles de entendimiento del texto constitucional, sino que en virtud de las exigencias de supremacía e integridad de la Constitución su jurisprudencia tiene el significado genuino y auténtico del contenido y alcance del texto fundamental.¹¹

4. Caso Concreto

En el asunto sub examine la accionante a través de su hija interpuso desde el 6 de julio de 2000 los recursos contra la Resolución No. 01968 del 22 de mayo del mismo año proferida por el Seguro Social en virtud de la cual negó su pensión de jubilación, sin embargo, sólo con ocasión de la interposición de la presente acción de tutela, la entidad accionada se pronunció sobre esos medios de impugnación mediante la Resolución 03552 del 9 de octubre de 2001, es decir, quince (15) meses después de haber sido presentados.

A la luz de las consideraciones precedentes, resulta manifiesto que el Seguro Social, contrario a lo que adujo el a-quo, sí vulneró el derecho de petición de la actora, en cuanto no dio una respuesta oportuna a los recursos por ella interpuestos, lo cual viola el núcleo esencial del derecho constitucional fundamental de petición en lo referente a su pronta resolución (Art. 23 C.P.).

Empero, como el Seguro Social ya decidió los recursos interpuestos por la accionante, cualquier orden de protección resultaría inane, razón por la cual se confirmará la sentencia objeto de revisión proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja, en cuanto

negó el amparo solicitado pero sólo por las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

En efecto, conforme a lo expuesto, la decisión del a-quo infringe la Carta Política pues desconoce la doctrina constitucional sobre el derecho de petición al afirmar que la ocurrencia del silencio administrativo hace improcedente la acción de tutela para la protección del derecho de petición, soslayando que es precisamente el silencio de la administración lo que constituye el quebrantamiento de esta garantía fundamental.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia dictada por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, mediante la cual denegó la acción de tutela de la referencia, pero por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia T-428 de 1998 MP: Vladimiro Naranjo Mesa

2 Corte Constitucional, Sentencia T-1089/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero.

4 Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero.

5 Corte Constitucional, Sentencia T-1006/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Corte Constitucional, Sentencia 219/01, M.P. Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476/01, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

7 Corte Constitucional, Sentencia 249/01, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

8 Este pronunciamiento a sido reiterado entre otras en las sentencias T-369, T-294 y T-663 de 1997, y T-011, T-021 y T-291 de 1998.

9 Corte Constitucional, Sentencia T-304 de 1994, MP: Jorge Arango Mejía.

10 Ibidem.

11 Corte Constitucional, Sentencia SU-640 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.