

T-301-98

Sentencia T-301/98

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

El derecho de petición, es una garantía constitucional que le permite a los ciudadanos formular solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener consecuentemente una respuesta pronta, oportuna y completa sobre el particular, la cual debe necesariamente “ser llevada al conocimiento del solicitante”, para que se garantice eficazmente este derecho. Desde este punto de vista, el derecho de petición involucra “no solo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone, además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de una pronta resolución. Sin este último elemento, el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo”.

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

El silencio administrativo no puede ser entendido como resolución o pronunciamiento de la administración, ya que éste no define ni material ni sustancialmente la solicitud de quien propone la petición, circunstancia que hace evidente que dentro del núcleo del derecho de petición se concrete la materialización de una obligación de hacer por parte de la administración, – la de contestar y comunicar-, que ha sido reconocida claramente por la doctrina constitucional.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para la definición de un derecho pensional

Referencia: Expediente T-157525

Acción de tutela instaurada por Helí Fabio Lozano y otros, contra la Secretaría de Servicios Administrativos y de la Función Pública y el I.S.S.

Tema: Derecho de petición.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998)

La Sala Séptima de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados, Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa, y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales

EN EL NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Han pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela instaurada por Helí Fabio Lozano, Carlos Julio Parra Mahecha y Jairo Antonio Muñoz Luna, contra la Secretaría de Servicios Administrativos y de la Función Pública y el Instituto de Seguros Sociales.

I. HECHOS

Los ciudadanos Helí Fabio Lozano, Carlos Julio Parra Mahecha y Jairo Antonio Muñoz Luna, residentes en la ciudad de Ibagué, presentaron acción de tutela contra de la Secretaría de Servicios Administrativos y de la Función Pública, y el Instituto de Seguros Sociales, por considerar que les fueron vulnerados por parte de dichas entidades sus derechos consagrados en los artículos 23, 48 y 53 de la Constitución, “al excederse en el tiempo en materializar el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación” a que tienen “derecho por ministerio de la ley y Convención Colectiva de Trabajo”.

En efecto, manifiestan los demandantes, que una vez salieron retirados de la Secretaría de Transporte Departamental del Tolima, – el 1o de julio de 1997 y el 1o de agosto del mismo año, respectivamente – , presentaron dentro de los términos legales toda la documentación requerida para el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación. Sin embargo, cuentan que han pasado mas de quince días y no se les ha dado respuesta alguna a su solicitud, por

lo que estiman violados los derechos fundamentales anteriormente mencionados.

En consecuencia solicitan los accionantes que por intermedio de la tutela se le ordene a las entidades demandadas liquidar, reconocer y pagar la pensión de jubilación de los actores, y que el “Presidente del Seguro ... pague el retroactivo correspondiente incluyendo la indexación y los intereses de mora” a que halla lugar.

II. DE LAS DECISIONES JUDICIALES ANTERIORES

El Tribunal Administrativo del Tolima conoció en primera instancia de la acción de la referencia y procedió a tutelar el derecho de petición de los actores, en razón a que se concluyó que la no respuesta oportuna por parte de las entidades en mención había vulnerado el derecho de los accionantes. Por consiguiente se ordenó contestar la solicitud de los demandantes en el término de quince (15) días a partir de la notificación de la decisión.

El Secretario de los Servicios Administrativos y de la Función Pública de Ibagué, presentó un escrito de impugnación mediante el cual señaló que existen algunos trámites dentro de su entidad que tienen mayor complejidad que otros, por ser relativos a pensiones formadas por cuotas de diferentes instituciones públicas, razón por la cual, a pesar de la diligencia de la entidad que representa, hay circunstancias en que es complicado completar toda la información oportunamente, por lo que con aseguradoras, se ha garantizado la cobertura de contingencias hasta el momento del reconocimiento y pago de la respectiva pensión, principalmente en lo referente a la salud.

Igualmente sostiene que la acción de tutela debió dirigirse contra la entidad que injustificadamente ha retardado el trámite, como es el I.S.S., y quien no ha comunicado a los interesados la decisión de objetar el pago de su cuota pensional en favor de los demandantes. Al respecto, deduce que al dirigir los accionantes su tutela contra el I.S.S., conocían las decisiones de esa entidad y que en consecuencia debían haber interpuesto los recursos de ley contra esas decisiones y no contra la entidad que él representa. Por lo tanto estima que se debe revocar el fallo de primera instancia.

El Consejo de Estado, quien conoció de la apelación, decidió revocar la sentencia del Tribunal por considerar que la verdadera pretensión de los demandantes no era que se les diera respuesta a sus solicitudes sino que los organismos demandados les reconocieran y pagaran

su pensión de jubilación, porque estimó con fundamento en algunas pruebas que las entidades demandadas si le habían dado respuesta a los accionantes en su oportunidad.

III. CONSIDERACIONES.

A. Competencia.

Una de las funciones asignadas por el constituyente primario a la Corte Constitucional, fue precisamente la de revisar, conforme a la ley, “las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.” Por consiguiente esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el decreto 2591 de 1991.

B. Del derecho de petición en el caso concreto.

El derecho de petición, es una garantía constitucional que le permite a los ciudadanos formular solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener consecuentemente una respuesta pronta, oportuna y completa sobre el particular, la cual debe necesariamente “ser llevada al conocimiento del solicitante”¹, para que se garantice eficazmente este derecho.

Desde este punto de vista, el derecho de petición involucra “no solo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone, además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de una pronta resolución. Sin este último elemento, el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo”.²

Por esta razón, el silencio administrativo no puede ser entendido como resolución o pronunciamiento de la administración, ya que éste no define ni material ni sustancialmente la solicitud de quien propone la petición, circunstancia que hace evidente que dentro del núcleo del derecho de petición se concrete la materialización de una obligación de hacer por parte de la administración, – la de contestar y comunicar-, que ha sido reconocida claramente por la doctrina constitucional.

Al respecto esta Corporación en la sentencia T-242 de 1993 sostuvo que:

“La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado

transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional.”

Respecto del término que tiene la administración para resolver las peticiones, esta Corporación en la sentencia T-072 de 1995 sostuvo de manera clara y contundente que:

“En este momento, para establecer cuál es el término que tiene la administración para resolver las peticiones que ante ella se presenten, debe acudirse a los preceptos del Código Contencioso Administrativo, al igual que a la ley 57 de 1984, en lo pertinente.

“El artículo 60. del mencionado código, establece que las peticiones de carácter general o particular, se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Así mismo, prevé que en ese mismo término, la administración debe informar al solicitante, cuando sea del caso, su imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación.”

...

“Si bien la citada norma, no señala cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución.”

...

“Con fundamento en lo expuesto, no es válida la conducta de las entidades públicas que, argumentando cúmulo de trabajo, la espera de documentación que no le correspondía aportar al solicitante, e.t.c., retardan injustificadamente una respuesta, pues ello, a todas luces desconoce el derecho de petición. En este punto, es necesario tener en cuenta que el

petionario no debe correr con la negligencia y falta de organización de algunas entidades públicas y de sus funcionarios, quienes amparados en la falta de una norma que imponga términos precisos para resolver, se abstienen de contestar rápida y diligentemente, hecho éste que no sólo causa perjuicios al solicitante sino a la administración misma.

“Igualmente, debe concluirse que la administración no se exonera de su responsabilidad de contestar prontamente una petición, cuando la complejidad del asunto, entre otras cosas, le impide pronunciarse en lapso en que está obligado a hacerlo, pues la misma norma exige que debe señalar en qué término dará respuesta y cumplirlo a cabalidad.” (T- 76 de 1995).

Por todo lo anterior, no comparte esta Corte la decisión del Consejo de Estado de revocar la sentencia de primera instancia, por las razones que se señalaron en su oportunidad. Al respecto esta Corporación considera que si bien los demandantes presentan a consideración de los jueces de tutela solicitudes que no pueden ser amparadas a través de esta acción relativas a que se ordene el reconocimiento y pago de la pensión de jubilación y la indexación correspondiente, si exigen la protección del derecho contemplado en el artículo 23 de la Constitución por el retraso en la respuesta a su solicitud pensional, aspiración que es de la competencia indiscutible del juez constitucional.

Observa la Corte que frente a esta pretensión de los demandantes de lograr a través de la acción de tutela la definición de un derecho pensional, se debe precisar las diferencias conceptuales que existen entre el derecho de petición y el contenido de la solicitud, es decir la materia de la petición.

Ya en la sentencia T-242 de 1993, Magistrado Ponente Doctor José Gregorio Hernández Galindo se había dicho que :

“La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel” (entiéndase derecho de petición) “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.).”

Por consiguiente desborda la competencia constitucional ordenar tales erogaciones a las entidades demandadas, primero, por no ser clara la existencia del derecho en favor de los demandantes, y segundo, por no existir un perjuicio irremediable debidamente probado.

Adicionalmente, observando el acervo probatorio, no se colige que la entidad demandada haya dado respuesta oportuna a las solicitudes de los actores como lo afirma el ad-quem.

Sobre este punto vale la pena precisar que la entidad ante la cual se presenta la solicitud de petición es la encargada de dar la contestación correspondiente a los accionantes, y no puede desconocer esta obligación amparándose en la incompetencia o falta de diligencia de otras instituciones que concurren en la definición del acto administrativo. Al respecto, debe concluirse que si al interior del ente obligado a responder se han adelantado los trámites necesarios para dar contestación a la solicitud, pero ese conocimiento no ha trascendido al conocimiento del peticionario, prosigue la vulneración del derecho fundamental.⁴

Cabe recordar que excepcionalmente la entidad obligada, puede comunicar al peticionario las razones por las cuales le es imposible responder en el término de quince (15) días de forma clara y completa a la solicitud, señalando con precisión una fecha razonable en la cual se procederá a resolver. Esta circunstancia lleva implícita la necesidad de comunicar al peticionario algún tipo de decisión en el término que señale la ley, aún en circunstancias excepcionales o fuera de lo común.

Por lo anterior, no comparte la Corte las apreciaciones de instancia, como se ha señalado en las consideraciones expuestas en esta decisión.

C. DECISION

En mérito de lo expuesto, esta Sala de la Corte Constitucional

RESUELVE

Primero. REVOCAR la decisión del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, que declaró improcedente la acción de tutela de la referencia y en consecuencia CONFIRMAR el fallo del Tribunal Administrativo del Tolima.

Segundo. Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el Tribunal 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.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

1 Cfr. Sentencia T-372 de 1995

2 Cfr. Sentencia T-567 de 1992.

3 Magistrado Ponente Doctor José Gregorio Hernández Galindo.

4Cfr. Sentencia T-365 de 1997.