

Sentencia T-364/04

DERECHO DE PETICION-Aplicación inmediata

DERECHO DE PETICION-Doble finalidad

DERECHO DE PETICION-Contenido/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial/DERECHO DE PETICION-Contenido de la decisión

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

DERECHO DE PETICION ANTE EL SEGURO SOCIAL-Vulneración por no resolver recursos extraordinarios

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Alcance

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL-Términos

Reiteración de jurisprudencia

Referencia: expediente T-828391

Acción de tutela interpuesta en contra del Instituto de Seguro Sociales Seccional Cundinamarca.

Magistrado Ponente:

Bogotá, D. C., veintidós (22) de abril de dos mil cuatro (2004).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Eduardo Montealegre Lynett, quien la preside, 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

Dentro del proceso de revisión del fallo pronunciado por el Juzgado Treinta y Tres Civil Del

Circuito De Bogotá en la acción de tutela promovida por la señora Ana Delia Roncancio de Caicedo contra El Instituto de Seguros Sociales Seccional Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES.

1 Hechos.

La accionante interpuso acción de tutela el día 21 de octubre de 2003 contra el Jefe del Departamento de Atención al Pensionado Seccional Cundinamarca del Instituto de Seguros Sociales, porque considera que éste le ha vulnerado su derecho fundamental de petición.

Expone la señora Ana Delia Roncancio de Caicedo que mediante Resolución N. 029908 de fecha 30 de diciembre de 2002, la entidad demandada le negó el derecho a la pensión de vejez, aduciendo para ello que para esa época no contaba con el requisito de edad. Ante esa decisión, la accionante interpuso el recurso de reposición.

Agrega la peticionaria, que a la fecha de presentación de la acción la tutela, han transcurrido más de cuatro (4) meses sin que el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, hubiese tomado una decisión de fondo respecto de su solicitud de pensión de vejez.

2. Posición del Instituto de Seguro Sociales Seccional Cundinamarca.

Para que ejerciera el derecho de defensa se le corrió traslado a la entidad demandada mediante oficio N. 03-0109 de octubre 24 de 2003, sin que esta se haya pronunciado al respecto.

3. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

- A folios 2 a 3, fotocopia simple de la Resolución N. 029908 diciembre de 2002 que niega la pensión especial de vejez y pensión de vejez a la señora Ana Delia Roncancio de Caicedo.

- A folios 4 a 5, fotocopia simple del Recurso de Reposición y Apelación dirigido a la Dra. Miryam Pastrana de Pastrana, Jefe del Departamento de Atención al Pensionado del Instituto de Seguros Sociales Seccional Cundinamarca contra la Resolución N. 029908 diciembre de 2002, radicado el día 19 de febrero de 2003.

II. DECISION OBJETO DE REVISION.

El Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, mediante providencia del siete (7) de noviembre de 2003 considero que: “Como quiera que no se está de cara a un derecho de petición, (...) sino frente a un recurso contra un acto administrativo que dista lejos de aquél - derecho de petición - resulta indudable que en el evento puesto en conocimiento, la entidad accionada, no ha cercenado el art. 23 de la C. P., porque, iterase, el juez de tutela no puede asemejarse un derecho de petición a la petición donde se interpone un recurso contra un acto administrativo, por dos razones: a) en el derecho de petición el término para resolver lo consagra el art. 6º del C. C. A, que es el de 15 días, mientras los recursos se infieren del art. 60 ibídem donde señalan dos meses; b) la no contestación oportuna del derecho de petición en el término de tres meses prevé el silencio administrativo negativo en el art. 40 ejusdem, entre tanto la no notificación de la decisión del recurso también consagra el silencio administrativo negativo, pero en el plazo de dos meses.”

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991.

2. El asunto bajo revisión.

La actora interpuso Recurso de Reposición y Apelación contra la resolución emitida por el Instituto de Seguros Sociales Seccional Cundinamarca, mediante la cual se le negó su pensión especial de vejez. La mencionada entidad no ha emitido pronunciamiento dentro de los términos legales respecto del recurso impetrado y por tal razón, presentó acción de tutela por considerar que su derecho fundamental de petición había sido vulnerado. El juez de instancia estimó que no era procedente conceder el amparo, porque la entidad demandada no ha vulnerado el derecho de petición, toda vez que se está es frente a un recurso contra un acto administrativo que dista de involucrar un derecho de petición.

Corresponde entonces a esta Corporación determinar si existió una vulneración al derecho de petición de la demandante y si la forma como procedió el juez de instancia se ajusta a la jurisprudencia sobre la materia.

3. Vulneración del Derecho de Petición cuando opera el silencio administrativo negativo en la vía gubernativa.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido que, el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política¹, es una garantía fundamental de aplicación inmediata (C.P. art. 85), cuyo propósito apunta a salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida de la Nación², en donde la garantía consagrada en el mencionado artículo sólo se satisface con una respuesta de fondo o de mérito.

El derecho de petición, al tenor de la jurisprudencia, cumple una doble finalidad, a saber³: (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas y, (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido⁴.

Así mismo, la Corte Constitucional se ha manifestado en otras oportunidades señalando los puntos en los cuales se concreta la vulneración de este derecho fundamental, de los cuales es importante resaltar lo siguiente⁵:

“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.

“(…)”

Así entonces, el núcleo esencial del derecho fundamental de petición reside en que la resolución que emita la entidad correspondiente, sea pronta, suficiente y oportuna a la solicitud impetrada por el administrado, sin que en ningún momento, dicha respuesta implique una aceptación de lo solicitado.

4. Recursos de la vía gubernativa y derecho de petición.

La Corte Constitucional ha concluido 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”⁶.

En este sentido, cuando se han interpuesto recursos para agotar la vía gubernativa y la autoridad pública a quien le ha sido presentado los recursos omite resolverlos y no cumple con los términos legales, se encuentra vulnerando el derecho fundamental de petición.

Al respeto, la Corte en su jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

“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.” (Subraya la Sala)

Sentencias anteriores en supuestos similares al que aquí se estudia han sostenido lo siguiente:

“...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.”7. 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. 8

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. Por tales razones esta Corporación también ha afirmado:

“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 sentencias⁹, “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”¹⁰. 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. Prueba de ello está en que si la persona no recurre ante la jurisdicción, la administración sigue obligada a resolver”¹¹(Subraya la sala).

En relación al término para decidir sobre la interposición de un recurso ante la administración, la Corte en sentencia de unificación SU-975 M.P. Manuel José Cepeda, sostuvo:

“6) 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:

“(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.”

Es por tanto un deber de la administración resolver de fondo y dentro de los términos señalados, el recurso que el peticionario ha presentado oportunamente¹². 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.

En este orden de ideas y con relación al caso sub-examine, observa la Corte que se debe amparar el derecho fundamental de petición solicitado por el demandante, toda vez que el recurso de reposición y apelación, en subsidio, que presentó la actora contra la resolución N. 029908 del 30 de diciembre de 2002 que le negó la pensión especial de vejez, no ha sido resuelto pese a que se ha superado el término legal para ello. Según la jurisprudencia reciente de esta Corporación, el silencio administrativo a que se refiere la sentencia de instancia, opera simplemente como resultado de la abstención de resolver una petición formulada, lo que quiere decir, como lo ha dicho la jurisprudencia, que su ocurrencia es muestra palmaria e incontrovertible de la conculcación del derecho de petición.

IV. DECISION.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia del día siete (7) de noviembre de dos mil tres (2003), proferida por el Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, que negó la tutela presentada por la señora Ana Delia Roncancio de

Caicedo.

Segundo. CONCEDER la tutela del derecho fundamental de petición y en consecuencia, ordenar al Instituto de Seguros Sociales Seccional Cundinamarca, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva sobre el recurso de reposición interpuesto por la demandante.

Tercero. Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Artículo 23 de la C.P.: “Toda personal tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución (...)”.

2 Ver entre otras las sentencias T-1089 de 2001, T-1160 A de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa, T-306 de 2003, M.P Rodrigo Escobar Gil, y T-929 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 Sentencias T-911 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-381 de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis) y T-425 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

4 Así, lo estableció esta Corporación en Sentencia T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José

Cepeda Espinosa), en los siguientes términos: “c) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad.”. 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”. En idéntico sentido, esta Corporación precisa que: “..el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. Arts. 2º y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art.209) (...) Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada....en segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea...y finalmente, la comunicación debe ser oportuna...” (Sentencia T-220 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

5 Sentencia T-377 de 2000, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, Sentencia T-562 de 2003, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra, T-1104 de 2002 Magistrado P. M. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Sentencia T-304 de 1994 M. P. Jorge Arango Mejía, T-911 de 2001 M. P. Rodrigo Escobar Gil., T-051 de 2002 M. P. Eduardo Montealegre Lynett, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

7 Sentencia T-242 de 1993. M. P. José Gregorio Hernández Galindo, T-910 de 2001 M. P. Jaime Araujo Rentería.

8 Ver Sentencia T-365 de 1998 M. P. Fabio Morón Díaz, T-276 de 2001 M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

9 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.

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

11 Sentencia T-304 de 1994 M.P. Jorge Arango Mejía.

12 Adicionalmente, pueden consultarse las sentencias T-365 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-469 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-344 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.