

Sentencia T-499/04

DERECHO DE PETICION EN MATERIA PENSIONAL Y SILENCIO ADMINISTRATIVO
NEGATIVO/ACCION DE TUTELA-Hecho superado por reconocimiento de pensión

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-844514

Acción de tutela interpuesta por Sergio Enrique Gustavo Bobillier contra el Instituto de Seguros Sociales Seccional Cundinamarca.

Magistrado Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Novena 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

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, en la acción de tutela promovida por el señor SERGIO ENRIQUE GUSTAVO BOBILLIER contra el SEGURO SOCIAL SECCIONAL CUNDINAMARCA.

I. ANTECEDENTES.

1 Hechos.

El accionante interpuso acción de tutela el 1 de diciembre de 2003 contra el Seguro Social, Seccional Cundinamarca porque considera que éste le ha vulnerado su derecho fundamental de petición.

Expone el accionante que mediante Resolución N.002439 de 2003 la entidad demandada le negó el derecho de pensión de vejez, aduciendo que para esa época no contaba con los

requisitos requeridos por la ley para tener derecho a la mencionada pensión. Interpuso los recursos de reposición y apelación contra la resolución aludida y a la fecha de presentación de la acción la tutela habían transcurrido más de cuatro (4) meses sin que el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Cundinamarca, hubiese tomado una decisión de fondo a 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 , sin que se haya pronunciado al respecto.

3 Pruebas relevantes que se allegaron al expediente.

□ A folio 5, fotocopia simple de la Resolución N. 002439 de 2003 que niega la pensión de vejez al accionante.

□ A folio 9 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. 002439 de 2003.

□ A folios 14 y 15 copias del certificado de nacimiento y de la cédula de extranjería del demandante.

II. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Treinta y Tres Civil del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 18 de diciembre de 2003 consideró 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, itérase, el juez de tutela no puede asemejarse a 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.

El actor interpuso Recurso de Reposición y Apelación contra la resolución emitida por el Instituto de Seguros Sociales Seccional Cundinamarca, mediante la cual se le negó la pensión de jubilación. Al momento de presentar la tutela, la mencionada entidad no había emitido pronunciamiento dentro de los términos legales respecto del recurso impetrado y por tal razón, el accionante 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 lo que se debate es un recurso contra un acto administrativo que dista de involucrar un derecho de petición.

Debido a que la autoridad contra la cual se dirigió la acción de tutela no respondió los requerimientos que le hizo el juez de instancia con el fin de que diera contestación a los hechos expuestos en la presente tutela, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del decreto 2591 de 1991.

Pese a todo lo expuesto, mediante escrito enviado a la Corte por el accionante, se conoció que la entidad accionada ya resolvió los recursos interpuestos y reconoció la pensión respectiva.¹ A pesar de existir un hecho superado, corresponde a la Sala determinar si la forma como procedió el juez de instancia se ajusta a la jurisprudencia sobre la materia.

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 Política², 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 afecta y en la vida de la Nación³,

en donde la garantía consagrada en el mencionado artículo ciudadano, solo se satisface con una respuesta de fondo o de mérito.

El derecho de petición, al tenor de la jurisprudencia, cumple una doble finalidad, a saber⁴: (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 pedido⁵.

Así mismo, la Corte Constitucional se ha manifestado en otras oportunidades señalado los puntos en los cuales se concreta la vulneración de este derecho fundamental, de los cuales es importante resaltar lo siguiente⁶:

“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.

3. 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”⁷.

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.

Al respecto, 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.”⁸. 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. 9

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 sentencias¹⁰, “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”¹¹. 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”¹²(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 oportunamente¹³. 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 la sentencia de instancia ha debido amparar el derecho fundamental de petición solicitado por el demandante, toda vez que el recurso de reposición y apelación, en subsidio, que presentó contra la resolución que le negó la pensión de vejez, no había sido resuelto al momento de presentar la tutela y se había superado el término legal para ello. Según la jurisprudencia 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, que su ocurrencia es muestra palmaria e incontrovertible de la conculcación del derecho de petición.

Por lo anterior, esta Sala aplicará el criterio ya sostenido en varias sentencias de esta Corporación, según el cual, no se puede confirmar un fallo que se aparta de los postulados de la Constitución y los criterios de la jurisprudencia constitucional. Así lo dijo la sentencia T-271 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa:

“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 Ana Hermencia Solano Jiménez, 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 peticionaria¹⁴. 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 Corte¹⁵. 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.”

Se hace procedente en consecuencia, revocar la decisión de instancia y declarar la carencia actual de objeto.¹⁶

IV. 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,

RESUELVE

Primero. REVOCAR por las razones expuestas la sentencia proferida por el Juzgado treinta y tres Civil del Circuito de Bogotá.

Segundo. DECLARAR la carencia actual de objeto, por existir un hecho superado.

Tercero. Por Secretaria General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Folios 40 y 41 del expediente.

2 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 (...)”.

4 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).

5 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 preciso 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).

6 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 Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Sentencia T-304 de 1994 Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía, T-911 de 2001 Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil., T-051 de 2002 Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández.

8 Sentencia T-242 de 1993. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, T-910 de 2001 Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería.

9 Ver Sentencia T-365 de 1998 Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz, T-276 de 2001 Magistrada Ponente Clara Inés Vargas Hernández.

10 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.

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

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

13 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.

14 Cfr. folios 89 y siguientes del expediente.

15 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. Alvaro Tafur Galvis y T-957 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

16 En igual sentido las sentencias T-818 y T-1051 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-013 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa entre otras.