

Sentencia T-562/07

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Solicitud al ISS sobre incremento pensional

Referencia: expediente T-1587970

Acción de tutela instaurada por Alfredo de Jesús Herrera Aristizabal contra el Instituto de Seguros Sociales.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil siete (2007).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Manuel José Cepeda Espinosa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Trece (13) Laboral del Circuito de Medellín y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de la misma ciudad, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Alfredo de Jesús Herrera Aristizabal contra el Instituto de Seguros Sociales ISS.

I. ANTECEDENTES.

El señor Alfredo de Jesús Herrera Aristizabal interpuso acción de tutela contra el Instituto de Seguros Sociales, por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición. Para fundamentar su demanda expuso los siguientes

1. Hechos.

a. Sostiene que el día 13 de abril de 2005 presentó un derecho de petición ante el Instituto de Seguros Sociales con el fin de que se diera cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Primero (1°) Laboral del Circuito de Medellín, mediante la cual se efectuó un pronunciamiento acerca de su incremento pensional. Menciona que remitió junto con el derecho de petición las copias auténticas de la mencionada providencia.

a. Sin embargo, “hasta la fecha ha transcurrido más de CATORCE (14) MESES y no he obtenido respuesta alguna, por lo que considero que se me esta violando el derecho de petición”.

Por todo lo anterior, solicita que se tutele su derecho fundamental y se ordene al Instituto de Seguros Sociales “que de manera inmediata de respuesta a la petición del 13 de abril de 2005, mediante resolución debidamente motivada”.

2. Tramite procesal.

El Juzgado Trece (13) Laboral del Circuito de Medellín, mediante auto de octubre 10 de 2006, admitió la acción de tutela y procedió, mediante oficio N° 1031 de la misma fecha (recibido el 12 de octubre siguiente), a correr traslado al ente demandado para que ejerciera su derecho de defensa, así como para que informara al Despacho si la petición había sido elevada y si la misma había sido o no resuelta. No obstante, el Instituto de Seguros Sociales guardó silencio.

3. Pruebas.

Del material probatorio allegado al expediente la Sala destaca los siguientes documentos:

* Fotocopia del derecho de petición radicado el día 13 de abril de 2005, ante el Instituto de Seguros Sociales, Seccional Medellín, por medio del cual la apoderada del actor solicita el cumplimiento de una sentencia. En dicha solicitud se dice que se adjuntan “copias auténticas del proceso del señor Alfredo de Jesús Herrera Aristizabal (...) contra el Instituto de Seguros Sociales”. Se indica además que “se deben liquidar los intereses moratorios sobre las sumas

que se deben, de conformidad con el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo” (folios 2, 5 y 8).

* Fotocopia de la providencia proferida por el Juzgado Primero (1º) Laboral del Circuito de Medellín, el 25 de noviembre de 2004, mediante la cual se dispone que se de cumplimiento a la sentencia proferida el 15 de octubre de 2004, por la Sala Séptima de Decisión Laboral del Tribunal Superior de la misma ciudad y que se procediera a “liquidar las costas dentro del proceso ordinario laboral de doble instancia promovido por ALFREDO DE JESÚS HERRERA ARISTIZABAL contra el INSTITUTO SEGUROS SOCIALES, e inclúyase la suma de \$534.384 como agencias en derecho de primera instancia a favor de la parte demandante y a cargo de la demandada” (folio 3, 6 y 9).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

1. Primera Instancia.

Del presente asunto conoció el Juzgado Trece (13) Laboral del Circuito de Medellín, que en providencia de octubre 24 de 2006 denegó el amparo solicitado, al considerar que la pretensión principal de la acción de tutela es “satisfacer una obligación monetaria, nacida en virtud de una sentencia judicial condenatoria del Instituto de Seguros Sociales, situación que de plano y como consecuencia del carácter subsidiario de la misma acción de tutela la hace improcedente”.

Sostiene que en el caso bajo estudio no se puede predicar una violación del derecho fundamental de petición, “pues si bien se presume cierto que el Instituto de Seguros Sociales no se ha pronunciado sobre una solicitud de pago de una sentencia judicial presentada desde el día 13 de abril de 2005, debe tenerse en cuenta, que se trata no del reconocimiento de una prestación en sí, sino de obtener realmente el cobro de una condena judicial”.

2. Impugnación.

Alfredo de Jesús Herrera Aristizabal impugnó el fallo del a quo por considerar que la solicitud de cumplimiento de sentencia “reúne a cabalidad con los requisitos de un DERECHO DE PETICIÓN, al cual el ISS no ha dado respuesta, por lo que se me está vulnerando este derecho

fundamental, motivo por el cual no comparto la decisión del Despacho, porque no se está solicitando la inclusión en nómina, sino que se de respuesta a un derecho de PETICIÓN”.

Afirma que mediante sentencia judicial proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Medellín se efectuó un pronunciamiento acerca de los incrementos pensionales por personas a cargo, “pero hasta el momento no le ha dado cumplimiento a dicha sentencia, a pesar de haber allegado al ISS las copias respectivas y formulado cuenta de cobro desde el 13 DE ABRIL DE 2005”.

Por consiguiente, expresa que el escrito por medio del cual se pide el cumplimiento de la mencionada sentencia, remitido al ISS, es una petición que “no ha sido contestada con ello se está vulnerando el derecho de petición, LO UNICO QUE PIDO ES QUE SE ME RESPONDA LA PETICIÓN EN EL SENTIDO DE QUE MES SE VA A CUMPLIR LA ORDEN JUDICIAL IMPARTIDA POR EL JUZGADO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN”.

3. Segunda Instancia.

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, mediante providencia de marzo nueve (9) de 2007, confirmó el fallo de primera instancia, al considerar que en el presente caso se pretende dar cumplimiento a una decisión judicial y por consiguiente obtener el pago de una suma de dinero, “requerimiento que no constituye derecho fundamental y menos puede hablarse de que se encuentre vulnerado, pues la entidad debe ser obligada al pago de dicha obligación y para ello la ley ha dispuesto de un mecanismo suficientemente idóneo, como lo es el procedimiento especial de ejecución laboral”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer los fallos 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.

2. Problema jurídico.

De acuerdo con la situación fáctica planteada y a las decisiones adoptadas por los jueces de

instancia, corresponde a la Sala determinar si el Seguro Social Seccional Medellín, al no haber contestado la petición elevada por el actor el día 13 de abril de 2005, mediante la cual buscaba se acatara la sentencia proferida el 25 de noviembre de 2004, por el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Medellín, relativa al incremento de su mesada pensional, vulnera o no el derecho fundamental de petición del señor Alfredo de Jesús Herrera Aristizabal.

Para este efecto, la Sala reiterará previamente lo que tiene establecido la jurisprudencia de esta Corporación respecto al contenido y alcance del derecho de petición, para luego abordar el caso concreto.

El texto constitucional consagra en el artículo 23 que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular”. Así mismo, establece la correlativa obligación por parte de las autoridades, de otorgar una respuesta clara, de fondo y oportuna.

De ésta manera, pueden identificarse los componentes elementales del núcleo conceptual del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consistentes en (i) la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá reunir (ii) los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que (iii) ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del petente.¹

La Corte ha expresado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario²; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea³ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁴.

En lo atinente a la oportunidad en que debe darse la respuesta, es decir, sobre el término que tiene la administración para resolver las peticiones que le han formulado, se acude por regla general al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que dispone 15 días para resolver contados desde su recibo. Según dicha norma, cuando no fuere posible resolver la petición en el plazo mencionado, deberá ponerse en conocimiento este hecho al interesado,

expresando los motivos de la demora e indicando a su vez la fecha en que se dará respuesta, la cual debe ser razonable en consideración a la complejidad o dificultad de la solicitud.

La Corte ha consolidado la jurisprudencia sobre el derecho de petición en las sentencias T -377 de 2000 y T - 1060A de 2001, en donde fueron identificados los componentes conceptuales básicos del derecho, de la siguiente manera:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible⁵; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares⁶; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición⁷ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa⁸; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;⁹ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.¹⁰

De acuerdo a la jurisprudencia constitucional reseñada, el derecho de petición es vulnerado cuando la entidad (i) no resuelve de fondo lo pedido, o cuando (ii) no profiere una pronta respuesta, de acuerdo a los términos que directamente fije el legislador.

4. Caso Concreto.

Manifiesta el accionante que a través de apoderada elevó el día 13 de abril de 2005 un derecho de petición ante el Instituto de Seguros Sociales - Seccional Medellín-, con el objeto de solicitar el cumplimiento de una decisión judicial proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de la misma ciudad, referente al incremento de su mesada pensional, sin que hasta la fecha haya obtenido respuesta a la misma.

De los hechos narrados y las pruebas obrantes en el proceso, la Sala advierte que en efecto, el derecho fundamental de petición del señor Alfredo de Jesús Herrera Aristizabal ha sido desconocido por parte del ente accionado, pues vencido el término legal para resolver la solicitud, el Instituto de Seguros Sociales no se pronunció en ningún sentido.

Al respecto recálquese que esta Corporación, en cada uno de los pronunciamientos hechos con relación a la protección del derecho de petición, ha sostenido que la administración está en el deber de responder las solicitudes que presentan los ciudadanos, indistintamente de su contenido, considerando que este derecho fundamental debe atenderse en el plazo establecido por la ley, resolviendo de fondo y claramente lo pedido.¹¹

Frente a las peticiones de tipo administrativo ha de darse aplicación a la regla general establecida en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo: “Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contratar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverán o dará respuesta”.

Si dentro del término que da la ley para resolver el derecho de petición formulado, que es de 15 días, no es posible atenderlo antes de que se cumpla con el plazo dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, se deberán explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación, pero siempre expidiendo una respuesta acorde con lo solicitado, lo cual brilla por su ausencia en esta ocasión.

Dadas las particularidades del caso, resulta importante aclarar si la entidad pública puede dejar de resolver un derecho de petición cuando lo que se solicita es el cumplimiento de una orden judicial.

Al respecto hay que señalar que, si bien el actor con la petición que elevó ante el Seguro Social Seccional Medellín, buscaba el incremento de su mesada pensional reconocida por mandato judicial, no hay que perder de vista el motivo principal de la presente acción de tutela, el cual es, la protección del derecho de petición que según el accionante ha resultado vulnerado al no recibir respuesta del escrito presentado el 13 de abril de 2005.

No se puede argumentar como lo hacen los jueces de instancia, la existencia de otros medios

de defensa judicial - vía ejecutiva laboral, cuando lo que se alega en acción de tutela es la protección al derecho de petición, el cual permanece sin resolver.

Como se mencionó anteriormente, el plazo para resolver una petición que solo hace relación a asuntos netamente administrativos, como en este caso, atender la solicitud de incremento pensional en acatamiento de providencia judicial que así lo dispone, se debe aplicar lo establecido en el artículo 6º del C.C.A., es decir 15 días, independientemente del sentido en que se oriente la respuesta.

Como se observa en el expediente, la petición elevada por el actor aún no ha tenido ninguna respuesta, ni siquiera el Seguro Social Seccional Medellín atendió el requerimiento del a-quo, de informar si se había dado o no respuesta a la solicitud.

Así las cosas y aplicando además el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, que al tenor dice: "Presunción de veracidad: Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.", se revocarán los fallos proferidos por el Juzgado 13 Laboral del Circuito de Medellín y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de la misma ciudad que negaron la tutela instaurada y, en su lugar se concederá el amparo del derecho fundamental de petición invocado por el actor. En consecuencia, se ordenará que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, el Seguro Social Seccional Medellín resuelva la solicitud presentada por la apoderada del actor el día 13 de abril de 2005.

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 Política,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR las sentencias de tutela proferidas en primera y segunda instancia por el Juzgado Trece (13) Laboral del Circuito de Medellín y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de la misma ciudad, respectivamente. En su lugar, CONCEDER la protección del derecho fundamental de petición del señor Alfredo de Jesús Herrera Aristizabal, por las razones

expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo.- ORDENAR al Instituto de Seguros Sociales Seccional Medellín, proceda en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación del presente fallo, sino se hubiere hecho, a resolver la solicitud presentada por la apoderada del actor el día 13 de abril de 2005.

Tercero.- Por Secretaria General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-048 de 2007, MP. Clara Inés Vargas Hernández.

2 Sentencias T-1160A/01 MP. Manuel José Cepeda Espinosa, T-581/03 MP. Rodrigo Escobar Gil

3 Sentencia T-220/94 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Ver las sentencias T-669/03 MP. Marco Gerardo Monroy C. y T-350 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño.

5 Sentencia T-481 de 1992, MP. Jaime Sanín Greiffenstein.

6 Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003, MP. Alfredo Beltrán Sierra.

7 Sentencia T-1104 de 2002, MP Manuel José Cepeda.

8 Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

9 Sentencia 219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz.

11 Sentencias T-1166 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y T-250 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Treviño.