

Sentencia T-581/03

DERECHO DE PETICION-Alcance

DERECHO DE PETICION-Doble finalidad

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION EN VIA GUBERNATIVA-Resolución oportuna de recursos

RECURSO DE REPOSICION-Término para resolver reconocimiento de pensión

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-728666

Acción de tutela promovida por Francisco Angulo contra la Alcaldía Municipal de Tumaco.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil tres (2003).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos del veinte (20) de diciembre de 2002 y veintisiete (27) de febrero de 2003, proferidos por el Juzgado Primero Penal Municipal de Tumaco y por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Tumaco respectivamente, dentro de la acción de tutela instaurada por FRANCISCO ANGULO contra la Alcaldía Municipal de Tumaco.

I. ANTECEDENTES.

Afirma el señor Francisco Angulo que solicitó a la Alcaldía del Municipio de Tumaco, el

reconocimiento de la Pensión de Jubilación, por haber prestado sus servicios al Municipio por más de 20 años.

Mediante Resolución No.944 de mayo 10 de 2002, la Alcaldía Municipal de Tumaco, negó el derecho a la pensión del demandante y contra tal decisión, interpuso recurso de reposición el día 15 de mayo de 2002, habiendo transcurrido más de seis meses sin obtener respuesta alguna. Sostiene que se encuentra desempleado y sin medios de subsistencia económica en razón a que pasaron sus años de productividad.

Manifiesta que la tutela la interpone con el fin de solicitar al Alcalde Municipal de Tumaco, que le reconozca y pague la pensión de jubilación por vejez, profiriendo el respectivo acto administrativo pensional, se le liquiden y reconozcan las mesadas pensionales y se le incluya en la nómina de pensionados municipales.

A juicio del accionante, la falta de respuesta oportuna al recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.944 de Mayo 10 de 2002, por medio de la cual se le negó el derecho a la pensión de jubilación, vulnera su derecho pensional adquirido, en razón a que de una parte, han transcurrido más de seis meses sin que la administración haya dado una respuesta de fondo y de otra, por cuanto al encontrarse desempleado, no cuenta con otro medio de subsistencia económica distinto a la pensión de jubilación.

II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD DEMANDADA.

En respuesta a la solicitud de la autoridad judicial, el Alcalde encargado del Municipio de San Andrés de Tumaco se opuso a las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

1. El accionante cuenta con los mecanismos y medios legales idóneos que le brinda la normatividad ordinaria y el juez de tutela mal haría en tomar decisiones de fondo sobre éste tema por cuanto estaría invadiendo el ámbito de competencia del juez contencioso administrativo, en tanto que se trata de un reconocimiento de pensión en donde no se ha violado derecho fundamental alguno.

1. Que el silencio que ha operado por la no contestación del recurso de reposición interpuesto por el accionante con fecha 15 de mayo de 2002 contra la resolución No.940 de mayo 10 de 2002: “..no configura ninguna violación a los derechos fundamentales del accionante por cuanto la ley ha previsto que tratándose de reclamaciones en sede gubernativa una vez vencido el termino de dos meses contados desde la interposición del recurso este se entenderá resuelto en forma negativa (silencio administrativo negativo), lo anterior de conformidad al artículo 60 del Código contencioso administrativo.”¹

1. Que con la respuesta dada por la administración al operar el silencio administrativo negativo, se encuentra agotada la vía gubernativa y en consecuencia el peticionario puede acudir a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para reclamar sus derechos.

1. Que no se vislumbra la vulneración de ningún derecho fundamental constitucional, en el trámite iniciado ante la administración Municipal de Tumaco por parte del interesado a fin de obtener su pensión de jubilación.

1. Por último, estima que este asunto no debe confundirse con el derecho de petición el cual va dirigido a obtener información o documentación en interés particular o general de parte de la administración, mientras que existen otro tipo de peticiones como la presentada por el accionante, que originan actuaciones administrativas que involucran la reclamación de un derecho.

III. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN.

1. Primera instancia.

El Juzgado Primero Penal Municipal de Tumaco, mediante providencia de 20 de Diciembre de 2002, resolvió negar la tutela por las siguientes razones:

1.1. El accionante cuenta con la vía judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo para reclamar sus derechos, "... debe atenerse a lo dispuesto en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto si este formuló en Mayo 15 de 2002 un Recurso de Reposición contra la Resolución 944 de Mayo 10 de 2002, emitida por La Administración Municipal de Tumaco Nariño y mediante la cual le denegaban el derecho de Jubilación, es claro que al día de hoy ha transcurrido el término indicado en las normas precedente, es decir dos meses sin que se le haya notificado decisión expresa sobre sus pretensiones, en consecuencia, agotada esta vía y utilizados los recursos ordinarios, no queda otro camino al demandante que intentar la vía Contencioso Administrativa para lograr su cometido".

1.2. Indica también el fallo de primera instancia que es necesario sugerir al Alcalde Municipal de Tumaco, que resuelva la situación del tutelante con el propósito de evitar que personas de la avanzada edad, se vean afectadas en sus intereses particulares, teniendo en cuenta que el silencio administrativo negativo, no exime a la autoridad de esa responsabilidad, ni le impide resolver mientras no se haya acudido a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

1.3. Por último, afirma que se abstiene de conceder la acción de tutela interpuesta por el señor Francisco Angulo, por " cuanto no se vislumbra la vulneración de ningún derecho Fundamental Constitucional en el trámite iniciado ante La Administración Municipal de Tumaco, por parte del interesado a fin de obtener su pensión de Jubilación."

2. Segunda Instancia.

Mediante Sentencia de 27 de febrero de 2003, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Tumaco, resolvió confirmar el fallo de primera instancia. Señala que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho a la seguridad social y en especial el derecho a la pensión de jubilación por vejez, constituye un derecho de aplicación inmediata en los eventos en que se destine a suplir el mínimo vital de las personas de la tercera edad. Sin embargo, el juez constitucional no puede ordenar o declarar un derecho como lo es el reconocimiento y pago de una jubilación de vejez, pues tales declaraciones corresponde hacerlas a las autoridades competentes, previa presentación de un proceso dentro del cual se discuta tal pretensión.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. Problema jurídico.

La controversia que plantea el presente caso, acerca de la definición de la titularidad y reconocimiento de una pensión ante la administración, constituye en principio un asunto ajeno al ámbito de la jurisdicción constitucional en sede de tutela, por la naturaleza puramente legal de sus pretensiones.² En ello, esta Corporación acoge los fundamentos de las sentencias de instancia.

Sin embargo, omitieron señalar las providencias revisadas que sí le corresponde al juez constitucional en casos como el presente, verificar si los términos establecidos legalmente para dar respuesta a las peticiones formalmente presentadas ante la Administración o a los recursos interpuestos en la vía gubernativa, han sido observados o no, y en caso desfavorable, amparar el derecho constitucional fundamental de petición, ordenando a la respectiva autoridad dar una respuesta que comprenda y resuelva el fondo de lo solicitado, de manera que haga efectivo el núcleo esencial de tal derecho.

De acuerdo con la situación planteada en el acápite de antecedentes y la decisión adoptada en sede de tutela, esta Corporación determinará entonces, si se hace procedente la acción de tutela impetrada por el accionante para ordenarle a la Alcaldía Municipal de Tumaco, que decida el recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo que negó el derecho a la Pensión de Jubilación o si, por el contrario, tal y como lo planteó el juez de instancia, la acción de tutela resulta improcedente al operar el fenómeno jurídico del silencio administrativo negativo.

3. Derecho de petición en la vía gubernativa.

1. En innumerables oportunidades³ esta Corporación ha precisado el alcance del derecho fundamental de petición señalando que es un derecho público subjetivo de la persona que le permite acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con

miras a obtener pronta resolución a una solicitud o queja. A diferencia de los términos y procedimientos jurisdiccionales, el derecho de petición es una vía expedita de acceso directo a las autoridades. Aunque su objeto no incluye el derecho a obtener una resolución determinada, sí exige que exista un pronunciamiento oportuno. (Sentencia T-426 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Así mismo ha señalado que: "... el derecho de petición involucra no sólo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de la pronta resolución. Sin este último elemento el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo". (Sentencia T-567 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

Igualmente en Sentencia T-306 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), se afirmó sobre el particular: "que el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, 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 administrativa de la nación (C.P. art. 2º). De ahí que, el citado derecho se convierta en una herramienta determinante para lograr la efectividad de la democracia participativa y, a su vez, para asegurar la vigencia de otros derechos fundamentales, tales como, los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión"⁴. Y en relación con la doble finalidad que cumple el derecho de petición, continua afirmando la Sentencia⁵: "Precisamente, la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto que el derecho de petición cumple una doble finalidad, a saber⁶: (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 pedido⁷.

"Desde esta perspectiva, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte de la administración de una respuesta pronta, suficiente y oportuna a la solicitud impetrada por el administrado, sin que, en ningún momento, dicha respuesta implique una aceptación de lo solicitado.

"En aras de alcanzar los objetivos previamente expuestos, el Código Contencioso

Administrativo, en su artículo 6°, establece como regla general, el deber de la administración de otorgar respuesta oportuna a las peticiones de interés particular formuladas por los interesados, en el término perentorio de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo. Con todo, en aquellos casos en que el trámite propio de una determinada petición exceda el plazo allí estipulado, o en todo caso, cuando no fuere posible resolver en dicho término; surge la obligación de la administración de informar el interesado sobre tal situación y señalar a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.”

2. La vía gubernativa como mecanismo que tiene el doble carácter de control de los actos administrativos y de instrumento obligatorio para acudir a la jurisdicción contenciosa, es una expresión más del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política. Así lo ha dicho esta Corporación en Sentencia T-033 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), al afirmar: “Cuando se interpone un recurso con la finalidad de agotar la vía gubernativa, la Administración se convierte en sujeto pasivo del ejercicio del derecho de petición, quedando obligada a dar respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud formulada”.

Así las cosas, cuando la administración no resuelve un recurso interpuesto contra alguno de sus actos, o lo resuelve por fuera de los términos que la ley le ha fijado, quebranta el derecho fundamental de petición. Según lo tiene entendido la jurisprudencia, la figura del silencio administrativo negativo, consagrado en el Código Contencioso Administrativo, no protege el derecho de petición, que como esta Corporación lo ha reiterado, su núcleo esencial lo constituye la respuesta que la administración de al interesado de manera clara y precisa, desde luego, resolviendo el fondo del asunto de que se trate.⁸

En este sentido, en Sentencia T-769 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte sostuvo que: “la resolución oportuna, eficaz y de fondo que demanda el derecho de petición no se resuelve con la figura del silencio administrativo, pues esta última tiene un fin de carácter procesal, es decir surge la posibilidad de acudir al control judicial de la administración, pero no cumple con su fin sustancial, cual es obtener una decisión de la administración sobre la solicitud de aclaración, modificación o revocación del acto administrativo recurrido”. (sombreado por fuera del texto original).

Esta Corporación en múltiples oportunidades⁹ ha sostenido en relación con este tema lo

siguiente :

“El silencio administrativo negativo no protege el derecho de petición, y por tanto su ocurrencia hace procedente la acción de tutela. El silencio administrativo es un acto ficto cuya ocurrencia tiene como finalidad legitimar a la persona para que pueda accionar judicialmente, pues precisamente lo que demuestra es la inexistencia de una respuesta por parte de la administración y la violación del derecho de petición. Por tanto, no puede afirmarse que sea un medio de defensa judicial idóneo que excluya la acción de tutela, en tanto que el silencio administrativo negativo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se haya acudido ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” 10

Debe concluirse, entonces, que la interposición de los recursos con la finalidad de agotar la vía gubernativa, es una expresión más del derecho de petición y en consecuencia la Administración está obligada a dar una respuesta de fondo, clara y oportuna, dentro de un término prudencial, so pena de incurrir en vulneración del derecho de petición, en cuyo caso, la acción de tutela será el mecanismo para exigir, y ordenar, a la administración una pronta decisión.

La ocurrencia del silencio administrativo cumple con la finalidad de agotar la vía gubernativa, pero no satisface el núcleo esencial del derecho de petición, en tanto que el peticionario no obtiene una respuesta a su petición.

5. Del caso en concreto.

De conformidad con lo expuesto en el acápite de antecedentes, se le atribuye a la Alcaldía Municipal de Tumaco la vulneración del derecho fundamental de petición del accionante, como consecuencia de la falta de respuesta oportuna al recurso de reposición interpuesto el día 15 de mayo de 2002 contra la Resolución No. 944 del 10 de mayo del mismo año, por la cual se le negó la pensión de jubilación.

Según jurisprudencia de esta Corporación, el término para decidir un recurso de reposición que resuelve sobre el reconocimiento de una pensión, es el consagrado en el artículo 6º. del Código Contencioso Administrativo. Así lo ratificó la sentencia T-1086 de 2002, (M.P. Rodrigo Escobar Gil) al señalar que “las entidades encargadas de estudiar la solicitud de un recurso

de reposición, o de apelación interpuesto para agotar la vía gubernativa, no se encuentran sometidas al término prescrito en el artículo 4 de la Ley 700 de 2001, pues, como se ha dicho, éste opera exclusivamente para el trámite correspondiente al reconocimiento de la pensión. En consecuencia, en lo que tiene que ver con la formulación y resolución de los recursos en la vía gubernativa, sigue vigente y le resulta aplicable el término de 15 días a que hace referencia expresa el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo, tal y como lo ha venido sosteniendo la jurisprudencia constitucional en diferentes pronunciamientos sobre la materia. Criterio reiterado posteriormente por las sentencias T-01, T-326, T-325 y T-37211 de 2003.

Según los planteamientos expuestos en el presente caso, es clara la violación al derecho fundamental de petición, toda vez que no está demostrado que transcurrido el término legal, se haya proferido y notificado al interesado respuesta alguna que responda de manera clara, precisa y de fondo el recurso de reposición presentado contra el acto administrativo que negó la pensión del demandante.

Así las cosas, se procederá a revocar las sentencias objeto de revisión, por cuanto sin justificación constitucional válida, las mismas se apartaron de la doctrina que sobre este derecho ha construido esta Corporación, aplicando interpretaciones que desconocen el núcleo esencial de dicha garantía fundamental y dejando en total indefensión al peticionario frente a la entidad pública, al considerar, de manera errada, que al configurarse el silencio administrativo negativo no se vulnera el derecho fundamental de petición.

En virtud de lo anterior, la Sala habrá de revocar los fallos del veinte (20) de diciembre de 2002 y veintisiete (27) de febrero de 2003, proferidos por el Juzgado Primero Penal Municipal de Tumaco y por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Tumaco respectivamente, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

V. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR las Sentencias del veinte (20) de diciembre de 2002 y veintisiete (27) de febrero de 2003, proferidas por el Juzgado Primero Penal Municipal de Tumaco y por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Tumaco respectivamente.

Segundo. TUTELAR el derecho fundamental de petición del accionante y, en consecuencia, ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Tumaco, que dentro del término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta providencia, proceda a resolver, si aún no lo ha hecho, el recurso de reposición interpuesto por el actor el día 15 de mayo de 2002, contra la Resolución No. 944 de mayo 10 de 2002, por medio de la cual se negó la Pensión de Jubilación.

Tercero. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 El artículo 60 del Código Contencioso Administrativo establece: “Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. (...)”.

2 Ver, entre otras, las Sentencias T-131 y T-169 de 1.996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y la T-206 de 1.998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz.

4 Sentencias T-1089 de 2001 y T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

5 Ver entre otras las Sentencias T-299 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-069 de 1997(M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-396 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Galvis),

6 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).

7 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).

8 En sentencia T-306 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), se afirmó lo siguiente: “Desde esta perspectiva, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte de la administración de una respuesta pronta, suficiente y oportuna a la solicitud impetrada por el administrado, sin que, en ningún momento, dicha respuesta implique una aceptación de lo solicitado”.

9 Ver entre otras las siguientes Sentencias; T-119 de 1993 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-663 de 1997 y T-281 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-601 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-637 de 1998 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), T-529 y T-724 de 1998

(M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

10 Sentencia T-788 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

11 “Son situaciones distintas, el hecho de resolver el recurso interpuesto dentro de los parámetros legales establecidos en el artículo 60 del C.C.A. y otra, la obligación de responder el derecho de petición, que se constituye en el deber de informar el estado del recurso y la fecha probable en que se resolverá. Este derecho de petición como lo indica la jurisprudencia constitucional, debe resolverse en el plazo señalado en el artículo 6º del mismo ordenamiento administrativo, que es de 15 días, dentro del cual y para el caso concreto, se establecerá cuanto tiempo se tomará la administración para resolver el asunto y el plazo dentro del cual lo hará.”