

Sentencia T-599/01

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver la solicitud/SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO Y REVOCACION DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO

DERECHO DE PETICION-Alcance

Magistrada ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., siete (7) de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRAN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, concretamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el decreto 2591 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

Mediante la cual finaliza el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Noveno Civil del Circuito de Cali, en virtud de la acción de tutela impetrada el 10 de octubre de 2000 por el ciudadano JUAN ANTONIO CARVAJAL contra el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL, SECCIONAL VALLE DEL CAUCA.

I. ANTECEDENTES.

JUAN ANTONIO CARVAJAL presentó acción de tutela contra el INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL, SECCIONAL VALLE DEL CAUCA. Del contexto de la demanda y sus anexos se extracta que el mencionado ciudadano, el 27 de julio del mismo año, solicitó la revocatoria directa (parcial) de la Resolución No. 004337, de 26 de mayo de 2000, mediante la cual esa Seccional le

reconoció la pensión por vejez, porque en dicho acto administrativo no se hizo lo propio respecto de las mesadas y los intereses de mora desde el 19 de noviembre de 1999, fecha en que solicitó la pensión. Como quiera que para el momento de presentación de la tutela habían transcurrido más de sesenta días sin que se le hubiese resuelto dicha solicitud de revocatoria, consideró el señor CARVAJAL que se le estaba conculcando el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, por lo cual solicitó al juez que se le concediera “la Tutela por Silencio Administrativo y se le obligue al Seguro Social que dentro de un término perentorio me pague las mesadas pensionales a que tengo derecho sin discusión alguna ya que han cumplido mas de 60 días y hay Silencio Administrativo”.

El Juzgado Noveno Civil del Circuito admitió la demanda y ordenó oficiar a la entidad accionada para que en el término improrrogable de tres días informara cuál había sido el trámite y decisión del recurso interpuesto por el accionante.

El oficio con la respuesta a la solicitud del juzgado, suscrito por una funcionaria de Departamento de Atención al Pensionado del Instituto de Seguro Social, fue recibido en el Juzgado el 8 de noviembre de 2000, fecha para la cual ya se había dictado el fallo de tutela. La tardía respuesta del Instituto de Seguro Social consistió en anexar copia del oficio de 3 de noviembre de 2000, dirigido al señor JUAN ANTONIO CARVAJAL, mediante el cual le comunicó que: “Con el fin de resolver la Revocatoria Directa, nos permitimos informarle que se ha procedido a dar traslado del expediente al Abogado competente a fin de que proceda a establecer, previa revisión y análisis de los documentos obrantes al expediente, lo que en derecho le corresponda previo el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, según normatividad vigente”. (Fol. 23)

I. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION.

El Juzgado Noveno Civil del Circuito de Cali, en fallo de 1º de noviembre de 2000, luego de citar apartes de providencias de la Corte Constitucional acerca de la finalidad de la acción de tutela y la naturaleza del derecho de petición, resolvió negar el amparo solicitado con el argumento que textualmente se transcribe a continuación:

“Estima el juzgador de instancia, de acuerdo a lo planteado por el accionante, que en tan angustiante término no se puede satisfacer los deseos del accionante habida cuenta del cúmulo muy grande de procesos que la entidad oficial debe atender, como también las reclamaciones de toda índole que debe atender de los afiliados a dicho Instituto por conceptos de prestaciones sociales, lo cual no se compadece ciertamente con la premura del citado ciudadano, motivo por las (sic) que este juzgado no encuentra justas ni valederas la pretensión (sic) del solicitante de la respuesta en el sentido conocido en los autos”.

I. CONSIDERACIONES Y DECISION DE LA CORTE.

1°. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial ya reseñada, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2°. Reiteración de Jurisprudencia.

Esta Corporación, a través de varias de las Salas de Revisión de Tutelas, ha sido uniforme y reiterativa en reconocer la vulneración del derecho de petición cuando la administración no responde, como en este caso específico, la solicitud de revocatoria directa de un acto administrativo. Al respecto, la Sala Novena de Revisión citará a continuación apartes pertinentes de providencias sobre el tema, tomando en cuenta que en el presente caso el actor, además de solicitar que la entidad accionada le responda su petición, alude a la figura del silencio administrativo y pretende que el juez de tutela obligue al Instituto de Seguro Social a que dentro de un término perentorio le pague las mesadas a las que, según él, tiene derecho. Igualmente, se hace referencia en la jurisprudencia a la ausencia de término legal para resolver la petición de revocatoria directa y a la procedencia del amparo por inexistencia de otro medio de defensa judicial.

“Violación del derecho de petición

” Cuando el derecho de petición es violado, cabe la acción de tutela, no para obtener que la autoridad administrativa profiera una decisión favorable a las pretensiones del accionante, lo

cual equivaldría a tergiversar el sentido y a modificar los alcances del artículo 86 de la Constitución y, además, ampliaría de manera indebida y también contraria a la Carta, el contenido material del derecho de petición, sino para alcanzar en el caso concreto los fines que ha señalado el artículo 23 eiusdem, mediante la pronta resolución y la comunicación de lo resuelto al peticionario. El derecho fundamental de éste queda satisfecho con la resolución de la administración, adoptada y comunicada oportunamente, sobre el asunto planteado por el peticionario, bien que se acoja, ya que se deseche el fondo de su solicitud.

“ ...

” Doble equivocación del juez de tutela. El silencio administrativo negativo y la solicitud de revocatoria directa.

” Dijo la sentencia que la acción instaurada no podía prosperar por cuanto había tenido lugar el silencio administrativo negativo, lo cual implicaba, en sentir del juez, la existencia de otro medio de defensa judicial.

” Aunque no se hubiera tratado de una solicitud de revocatoria directa sino de cualquiera otra petición, no podía señalarse el silencio administrativo negativo como vía alternativa de defensa que hiciera improcedente la acción de tutela.

” Así lo ha señalado esta Corte en jurisprudencia que ahora se reitera:

‘...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...’ (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993).

” No podía el juez de tutela negar la protección impetrada, ante una violación flagrante del derecho fundamental cuya defensa le fue confiada por el Constituyente, so pretexto de que el accionante disponía de instrumentos judiciales adecuados, consistentes, según su

pensamiento, en la posibilidad de accionar por la vía contencioso administrativa contra un acto ficto o presunto. Ignoraba, por tanto, que el silencio administrativo demuestra precisamente la violación del derecho de petición y constituye el argumento de mayor importancia para otorgar la tutela e impartir la orden que haga cesar la vulneración.

" En realidad, a juicio de la Corte, el juez inaplicó la Constitución con base en un erróneo entendimiento de preceptos legales consagrados en el Código Contencioso Administrativo, pues dió al silencio negativo un alcance que no tiene, cual es el de propiciar por sí mismo la defensa del derecho de petición cuando su misma naturaleza y la finalidad que persigue muestran a las claras que se ha consagrado para abrir las posibilidades de controversia judicial, no con miras a que la administración cumpla con su deber de resolver -pues precisamente, por definición, no lo ha hecho- sino en lo referente al fondo de lo pretendido por el peticionario y que la ley presume le ha sido negado en la vía gubernativa.

" Se equivocó, pues, el fallador al identificar como medio de defensa judicial en cuanto al derecho constitucional de petición, uno que no lo es bajo ningún aspecto y que apenas constituye la consecuencia, establecida por el legislador, de una violación probada y no reparada de ese mismo derecho.

" Pero, además, el error judicial resulta ser doble en el presente caso, pues la petición del accionante ante el Instituto de Seguros Sociales era la de revocar directamente un acto administrativo respecto del cual no había ejercido los recursos de reposición y apelación (artículo 70 C.C.A.).

" Se buscaba, entonces, a solicitud de parte, la aplicación del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.

" Olvidó el juez que, según el artículo 72 Ibídem, "ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo (subraya la Corte).

" En otros términos, por perentoria disposición legal, no cabía la figura invocada por el juez respecto de la solicitud del actor y, por ende, mal podía pretenderse que ella fuera medio judicial apto para excluir la acción de tutela". 1

” 1. Sobre el derecho de petición, para cuya protección el accionante impetró la acción de tutela, esta Sala de Revisión, en reciente pronunciamiento expuso:

‘ La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que el derecho de petición comprende dos momentos importantes, el primero de los cuales consiste en la posibilidad de dirigirse respetuosamente a las autoridades, en interés particular o general, desencadenando de ese modo la actuación correspondiente que, dentro de un término razonable, conduzca a la adopción de una respuesta que constituye el segundo elemento integrado a la noción del derecho que el artículo 23 superior recoge.

‘ La posibilidad de presentar peticiones atañe a toda persona y es presupuesto indispensable para obtener la pronta resolución del asunto sometido al conocimiento y a la decisión de la autoridad pública. Esta Corporación, en reiterados pronunciamientos, ha señalado que el derecho de petición no queda satisfecho con la simple recepción de las solicitudes y que su relevancia, como mecanismo que permite la comunicación entre los particulares y el poder público, no deriva primordialmente de esta etapa inicial sino de la solución que se brinde a la cuestión planteada.

‘ La respuesta que le otorga verdadera eficacia al derecho de petición es aquella que, además de producirse oportunamente, aborda el fondo del asunto de que se trate; no es otro el sentido de la preceptiva constitucional que se refiere a la pronta resolución, indicando así que no basta un pronunciamiento que tocando de manera apenas tangencial las inquietudes del peticionario omita el tratamiento del problema, la duda o la dificultad expuestos en cada caso. Lo anterior no significa que en toda circunstancia la decisión deba acoger las pretensiones del solicitante; lo que se busca es que, cualquiera sea su sentido, la respuesta desate la materia de la petición.

‘ Entre la presentación de una solicitud y la resolución de la misma media un lapso suficiente para que las autoridades, dentro del marco de sus competencias, acometan el estudio de lo pedido, soliciten las informaciones que estimen pertinentes, alleguen los elementos de juicio necesarios para adoptar, finalmente, la consecuente decisión. La autoridad puede demandar colaboración del peticionario en procura de una ayuda que el particular esté en condiciones de prestarle y que resulte indispensable para resolver. Empero, al solicitante también le asiste el derecho para exigir que la autoridad, por su parte, despliegue la actuación que le

permita llegar a la decisión que debe adoptar, y más aún, para pedir que cuando la resolución adoptada comporte el obrar de la autoridad, con miras a la garantía de los derechos de la persona, se proceda a efectuar la acción pertinente". (Sentencia No. T-299 de 1995. M. P. Alejandro Martínez Caballero).

" 2. En el evento que ahora ocupa la atención de la Sala, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca denegó el amparo pedido aduciendo que "el recurso estaba caducado", que la ley no fija término para resolver la revocatoria directa y que existen otros medio de defensa judicial.

" Es cierto que tratándose de la revocatoria directa el artículo 737 del Estatuto Tributario concede un término de dos años, "a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo", para ejercer el recurso. Sin embargo, no puede perderse de vista que la acción de tutela ha sido instituida para la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que sean violados o amenazados por el actuar positivo o por la omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos legalmente previstos; en consecuencia, en situaciones como la presente, lo que el juez constitucional debe examinar es la actuación de la autoridad pública frente al derecho que se invoca, para establecer si resulta o no vulnerado.

" Surge de los autos, con claridad, que el accionante presentó una solicitud y que, pasado un tiempo razonable, la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Santa Fe de Bogotá no le había dado respuesta. Esta simple constatación revela que la autoridad omitió, en perjuicio del particular, el acatamiento debido al derecho "a obtener pronta resolución". En estas condiciones, de nada sirve establecer si la persona se encontraba dentro del término legal para elevar la petición o interponer el recurso, porque, independientemente de que estuviera o no en oportunidad, toda petición merece ser considerada y respondida por la autoridad competente.

" Al juez de tutela, entonces, no le correspondía referirse a la presunta caducidad, anticipándose a establecerla ya que, en primer lugar, la operancia de este fenómeno no tiene la virtualidad de eximir a la autoridad de la obligación de dar respuesta, y en segundo lugar, porque la apreciación de su posible configuración atañe a la autoridad que justamente puede responder al peticionario informándole que en relación con su solicitud ha operado la

caducidad u optar por otro tipo de respuesta como sucede, cuando por ejemplo, se le comunica que se corrió traslado de su recurso a otro funcionario por carecer de competencia para resolverlo aquel ante quien fue presentado. Así pues, se reitera una vez más, el juez se limita a ordenar la respuesta sin entrar a determinar el posible contenido de la misma.

” Ahora bien, la circunstancia de que la ley no haya fijado término para resolver un recurso tampoco es excusa para desconocer el derecho de petición. El artículo 23 de la Constitución alude a una “pronta resolución” significando la diligencia y brevedad con que deben proceder las autoridades públicas en la atención de los asuntos que, mediante el ejercicio del derecho de petición, los asociados someten a su consideración. Así pues, las actitudes dilatorias contradicen el sentido que la Carta Fundamental otorga al derecho y demuestran el olvido de los principios de eficacia, economía y celeridad que, conforme al artículo 209 superior, guían el desarrollo de la función administrativa. Una interpretación acorde con la Carta impone la decisión del asunto dentro de un término razonable, de esa manera, además, se acoge un criterio que le confiere al derecho la mayor eficacia posible, desechando es que en la práctica lo despojan de su contenido.

” En lo relativo a los otros medios a los cuales, según el Tribunal Administrativo de Cundinamarca puede el actor acudir, cabe puntualizar que el recurso de reconsideración no es un medio de defensa judicial y su mención no resulta congruente con la argumentación que expone el Tribunal porque la ley no autoriza pedir la revocatoria directa cuando se han ejercitado los recursos de la vía gubernativa (art. 70 C.C.A.); luego si el accionante recurrió a esta figura lo hizo bajo el entendido de que ya no disponía del recurso de reconsideración por no haberlo interpuesto oportunamente.

” También es impertinente la alusión a las acciones contencioso administrativas ya que de conformidad con el artículo 72 del C.C.A “ni la petición de revocación de un acto ni la decisión que sobre ella recaiga reviven los términos legales para el ejercicio de las mencionadas acciones, de donde se desprende que el peticionario no las tiene expeditas para hacer valer sus derechos; en tales condiciones, no son medios capaces de enervar la procedencia de la tutela.

” Fuera de lo anterior, es necesario tener en cuenta que una cosa es el derecho de petición en sí mismo considerado y otra el contenido de lo que se pide. Por virtud de las acciones

contencioso administrativas lo que se discute ante la jurisdicción respectiva no es la observancia del derecho de petición sino el contenido de la solicitud, de ahí que esas acciones no sean eficaces para la protección del derecho contemplado en el artículo 23 de la Constitución Política.

” Al proferir esta sentencia han transcurrido siete (7) meses desde el momento en que se elevó la petición. La Sala estima que este lapso traspasa el límite de lo razonable y, en consecuencia, ordenará a la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales de Santa Fe de Bogotá que proceda a resolver la petición presentada por el accionante, en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas.” 2

3º. El caso concreto.

Para la fecha en que el señor JUAN ANTONIO CARVAJAL interpuso la acción de tutela, habían transcurrido dos meses y trece días sin que la Seccional del Instituto de Seguro Social accionada se hubiera pronunciado acerca de la solicitud de revocatoria directa formulada por el mencionado ciudadano.

Durante el trámite de revisión en la Corte, la Sala Novena ordenó oficiar a la Seccional del Valle del Cauca del Instituto de Seguro Social, con el fin de que informaran cuál fue el trámite que se le dio, desde el momento en que se recibió el escrito respectivo, a la solicitud de revocatoria directa de la Resolución No. 004337, de 26 de mayo de 2000, impetrada por JUAN ANTONIO CARVAJAL, y si la petición había sido resuelta, en que fecha se produjo ese hecho. El oficio se envió el 7 de mayo del año en curso y para el momento de dictarse el presente fallo no se ha recibido respuesta alguna.

Quería entonces la Corte conocer las razones por las cuales no se había resuelto la revocatoria directa por parte de la entidad accionada y, además, ajustar el presente fallo a la eventualidad de un hecho superado por haberse resuelto la solicitud formulada por accionante. Aunque no se recibió respuesta alguna, lo cierto es que el argumento que esgrimió el Juez Noveno Civil del Circuito de Cali para denegar el amparo no soporta el mayor análisis, porque de su propia cosecha aludió al “cúmulo muy grande de procesos que la entidad oficial debe atender, como también las reclamaciones de toda índole... lo cual no se

compadece con la premura del citado ciudadano”, cuando la Seccional Valle del Cauca del ISS, como respuesta al hecho motivo de la acción, apenas se limitó a aportar copia de un oficio fechado el 3 de noviembre de 2000, mediante el cual le comunicó al petente que había corrido traslado del expediente para el trámite de rigor. En todo caso, si a la presente actuación se hubiera allegado elemento de juicio alguno relacionado con el “cúmulo” de expedientes y al sinnúmero de “reclamaciones” que la accionada debía atender, esas pruebas no hubieran servido para negar la tutela, pues, ya lo ha dicho la Corte Constitucional, situaciones tales como el exceso de trabajo o la falta de personal, no justifican de ningún modo la ausencia de una pronta resolución por parte de la administración frente a una petición que se le haga.

Se impone, por consiguiente, revocar el fallo objeto de revisión, para en su lugar tutelar el derecho fundamental de petición vulnerado al accionante, ordenándole al Instituto de Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, que dentro del perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación personal de la presente sentencia, si es que aún no lo ha hecho, resuelva la solicitud de revocatoria directa (parcial), formulada por el ciudadano JUAN ANTONIO CARVAJAL contra la Resolución No. 004337, de 26 de mayo de 2000.

Finalmente, es necesario destacar que, como bien se advierte de la doctrina constitucional que aquí se reitera, no resulta posible por vía de la acción de tutela ordenar el pago de las mesadas pensionales a que el peticionario JUAN ANTONIO CARVAJAL dice tener derecho, esto es, lo que pretende mediante su solicitud de revocatoria directa, ya que definir si tiene o no derecho a ese pago es un asunto de exclusivo resorte del Instituto de Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, pues el amparo constitucional impetrado opera únicamente para lograr que la administración se pronuncie acerca de la solicitud.

IV. DECISION.

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 el fallo de instancia dictado el primero (1º) de noviembre de dos mil (2000) por el Juzgado Noveno Civil del Circuito de Cali, mediante el cual negó la tutela

formulada por el ciudadano JUAN ANTONIO CARVAJAL contra el Instituto de Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, para en su lugar TUTELAR el derecho fundamental de petición quebrantado al accionante por dicha entidad.

Segundo: ORDENAR, en consecuencia, al Instituto de Seguro Social, Seccional Valle del Cauca, que dentro del perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación personal de la presente sentencia, si es que aún no lo ha hecho, resuelva la solicitud de revocatoria directa (parcial), formulada por el ciudadano JUAN ANTONIO CARVAJAL contra la Resolución No. 004337, de 26 de mayo de 2000.

Tercero: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ias T-038 de 1997, T-093 de 1995, T-477 de 1993, T-392 de 1994, T-220 de 1994 T
513 de 1998.

2 Sentencia T-675 de 1996. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, entre otr