

Sentencia T-601/98

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo

Esta Corporación ha definido, en su jurisprudencia, que el derecho de petición es aquel que tienen los ciudadanos de dirigirse a una autoridad, con la seguridad de que van a recibir una respuesta pronta, de fondo y oportuna sobre su pedimento. Esta respuesta debe definir, de fondo, -positiva o negativamente-, la solicitud elevada, o por lo menos, expresar con claridad las etapas, medios, términos o procesos necesarios para dar una respuesta definitiva y contundente a quien la presentó.

DERECHO DE PETICION Y RECURSO DE APELACION-Alcance

La interposición del recurso de apelación no puede equipararse al ejercicio del derecho de petición; este derecho, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, consiste en presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener pronta resolución. Esto es muy diferente al derecho de litigar en causa propia o ajena. El litigio es la expresión del acceso a la justicia y dentro de ésta ocupa lugar destacado el derecho de interponer recursos contra los diferentes actos de la administración y contra las providencias de los jueces. Y tratándose de actos administrativos, éstos también son susceptibles de recursos, es más, es obligatorio hacerlo para previamente agotar la vía gubernativa y luego acudir ante la respectiva jurisdicción (ordinaria o contencioso administrativa). En efecto, interponer el recurso de apelación o de reposición sólo puede hacerse después de que ha habido pronunciamiento por parte de la administración. Si la decisión tomada, judicial o administrativa, no es del agrado de una de las partes, se tiene el derecho a impugnarla para que se revoque, modifique o adicione. Esto hace parte del derecho al debido proceso pero no del derecho de petición en sentido estricto.

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Alcance

Esta Corporación ha repetido que la autoridad administrativa no puede abstenerse de responder, argumentando el silencio administrativo negativo, pues de hacerlo vulnera el núcleo esencial del derecho de petición, el cual debe originar una respuesta clara, pronta y

sustancial con relación a lo solicitado. Incluso, la Corte ha dicho reiteradamente que el silencio es la principal prueba de la transgresión del derecho fundamental de petición. Esta omisión en que incurre la autoridad al no responder las peticiones con la necesaria prontitud, es de por sí una violación del derecho de petición y acarrea la consiguiente responsabilidad disciplinaria. Aunque ello genera, por otra parte, la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo, pero no por ello queda relevada la administración del deber que se le impone de resolver la solicitud, pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Resolución oportuna de recursos

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que la inobservancia de los términos para resolver oportunamente los recursos presentados contra los actos administrativos, transgrede el debido proceso, porque si la decisión tomada por la administración, bien sea judicial o administrativa, no es del agrado de una de las partes ésta tiene el derecho a impugnarla para que se revoque, modifique o aclare. Esto hace parte del derecho al debido proceso pero no del derecho de petición en sentido estricto. Así, el administrado tiene el derecho a agotar las vías que considere y estime necesarias para hacer valer sus pretensiones y sus derechos.

Referencia: Expediente T-171.030

Actora: Luz Elvira Guadalupe Berrio Alzate.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DIAZ.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, la ciudadana LUZ ELVIRA GUADALUPE BERRÍO ALZATE, solicitó protección para su derecho fundamental de petición, el cual, en su opinión, fue vulnerado por actuaciones que atribuye al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES, SECCIONAL ANTIOQUIA.

Señala la demandante, a través de apoderada judicial, que incoa la acción de tutela a fin de

lograr que se le resuelva el recurso de apelación que le fuera concedido en la resolución 4747 de fecha 19 de mayo de 1997, proferida por la entidad demandada.

La Señora LUZ ELVIRA GUADALUPE BERRÍO ALZATE, en calidad de madre del Señor Oswaldo de Jesús Alzate Berrío, pensionado por la entidad demandada, solicitó, ante la misma, el reconocimiento y pago de la pensión de sobrevivientes, prestación a la que consideró tenía derecho por ser la única heredera del beneficiario referido.

Para ello, radicó petición escrita el día 9 de octubre de 1996, ante el ente demandado, solicitud que le fue negada por cuanto ella no dependía económicamente de su hijo fallecido y porque, ella ya era beneficiaria de una pensión de jubilación a cargo del municipio de Medellín.

La demandante, a través de apoderada judicial, procedió a impugnar esta decisión, el 30 de junio de 1996, recurso que fue resuelto de manera desfavorable a sus pretensiones en resolución proferida el 19 de mayo de 1997. En dicho acto se confirmó la decisión inicialmente adoptada y se concedió el recurso de apelación, recurso que a la fecha no ha sido resuelto.

La actora, con base en los hechos descritos, demanda el amparo constitucional de su derecho de petición y solicita se ordene al Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Antioquia resolver el recurso de apelación concedido, en un término perentorio, a fin de agotar la vía gubernativa y de esta forma poder determinar si acude a la vía contencioso administrativa o no, a fin de lograr el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes.

II. LA DECISIÓN DE INSTANCIA

Primera Instancia

Luego de admitir la acción de tutela y practicar las pruebas conducentes para comprobar los hechos narrados por la actora, el JUZGADO OCTAVO LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLIN, en fallo proferido el 2 de junio de 1998, resolvió denegar el amparo solicitado por la demandante, con fundamento en los siguientes argumentos:

La acción de tutela interpuesta por la actora era improcedente.

La acción de tutela de la referencia fue interpuesta por la actora contra la omisión de una entidad pública, con la que, según ella, se desconoce su derecho fundamental de petición; en relación con la procedencia de la tutela frente a ésta omisión, el a-quo estimó que la acción de tutela era improcedente, por cuanto la accionante dispone de otro medio judicial para lograr la efectividad del derecho que considera vulnerado y porque además puede, a través de él, lograr un pronunciamiento acerca de la existencia o no del derecho a la pensión de sobreviviente que ha venido intentando ante el Instituto de los Seguros Sociales; dicho medio judicial, según la juez de tutela, se deberá intentar ante la justicia ordinaria, sin especificar ante que instancia.

De otra parte, la juez constitucional de primera instancia, estima que la demandante ya obtuvo respuesta a su petición, respuesta que, a su juicio, se configura con el agotamiento de la vía gubernativa ante la demandada, hecho que no puede equipararse con la interposición de recursos. Para el a-quo la vía gubernativa se agotó con el transcurso del término, de un (1) mes, entre la concesión del recurso y el silencio negativo de la administración.

La revisión de los fallos en la Corte Constitucional

No siendo impugnado por las partes, el expediente de la referencia se recibió para su eventual revisión en la Secretaría General de esta Corporación, correspondiéndole a la Sala de Selección Número Siete,

que mediante auto calendado el 22 de julio del año en curso, decidió seleccionar para revisión el caso sub examine.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Primera. La Competencia.

La Sala Octava de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse en el proceso de la referencia, el cual fue debidamente seleccionado por la Sala correspondiente y repartido al Magistrado Sustanciador conforme lo establece el reglamento de esta Corporación, de acuerdo con los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, y 33 a 36 del decreto 2591 de 1991, respectivamente.

Segunda. La Materia.

En el caso que ocupa a la Sala, la decisión judicial objeto de revisión se originó en los hechos e interrogantes que se resumen a continuación:

¿ En el caso examinado se vulneró el derecho de petición de la actora ?

¿ El silencio administrativo negativo configura una debida respuesta por parte de la administración ?

¿ Los hechos narrados y bajo examen de esta Corporación indican vulneración de otros derechos no alegados por la actora?

Para resolver estos interrogantes, deberá la Sala definir los siguientes aspectos fundamentales :

1. La acción de tutela en el caso sub examine procede para amparar el derecho de petición de la accionante.

Esta Corporación ha definido, en su jurisprudencia, que el derecho de petición es aquel que tienen los ciudadanos de dirigirse a una autoridad, con la seguridad de que van a recibir una respuesta pronta, de fondo y oportuna sobre su pedimento. Esta respuesta debe definir, de fondo, -positiva o negativamente -, la solicitud elevada, o por lo menos, expresar con claridad las etapas, medios, términos o procesos necesarios para dar una respuesta definitiva y contundente a quien la presentó.

Por lo anterior, la interposición del recurso de apelación no puede equipararse al ejercicio del derecho de petición; este derecho, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, consiste en presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener pronta resolución. Esto es muy diferente al derecho de litigar en causa propia o ajena. El litigio es la expresión del acceso a la justicia y dentro de ésta ocupa lugar destacado el derecho de interponer recursos contra los diferentes actos de la administración y contra las providencias de los jueces. Y tratándose de actos administrativos, éstos también son susceptibles de recursos, es más, es obligatorio hacerlo para previamente

agotar la vía gubernativa y luego acudir ante la respectiva jurisdicción (ordinaria o contencioso administrativa). En efecto, interponer el recurso de apelación o de reposición sólo puede hacerse después de que ha habido pronunciamiento por parte de la administración. Si la decisión tomada, judicial o administrativa, no es del agrado de una de las partes, se tiene el derecho a impugnarla para que se revoque, modifique o adicione. Esto hace parte del derecho al debido proceso pero no del derecho de petición en sentido estricto.

Pero este derecho, en el caso examinado, adquiere una connotación diferente, dado que el recurso de apelación que a la fecha no se ha surtido, era el mecanismo idóneo que tuvo a su alcance la actora para debatir ante la administración el fondo de la decisión que la desfavoreció, y en ese sentido estricto tiene un sentido diferente del derecho de petición como tal. Con la interposición de éste recurso, la actora pretendió discutir la legalidad de la actuación administrativa y la decisión tomada por el ente demandado respecto del derecho que pretendió hacer valer antes de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Pero, la actora, al encontrarse con el silencio de la administración frente al recurso interpuesto y viendo que se sobrepasaron los términos establecidos por la ley para tales efectos y no fue informada de la dificultad que originó la mora y el incumplimiento por parte de la administración, alegó la violación de su derecho de petición.

Y es precisamente en este caso, en que la falta de respuesta o la resolución tardía se convierten en formas de violación de aquél, y así la actuación que dio origen a esta situación específica es susceptible de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tal caso es evidente que se conculca un derecho constitucional fundamental.

En este sentido esta Corporación ha repetido¹ que la autoridad administrativa no puede abstenerse de responder, argumentando el silencio administrativo negativo, pues de hacerlo vulnera el núcleo esencial del derecho de petición, el cual debe originar una respuesta clara, pronta y sustancial con relación a lo solicitado. Incluso, la Corte ha dicho reiteradamente que el silencio es la principal prueba de la transgresión del derecho fundamental de petición.

Por lo tanto, el argumento expuesto por la juzgadora de instancia para resolver la tutela no es de recibo, pues debió entrar a conocer si sustancialmente existía o no vulneración del derecho fundamental de petición, antes de referirse a la posibilidad de la actora de acudir a

la vía ordinaria.

Es claro para la Sala, que por los argumentos esbozados, sí se da una clara transgresión del derecho fundamental de petición.

2. El silencio administrativo negativo no configura una debida respuesta por parte de la administración.

Podría pensarse, sin embargo, que la demora injustificada en la decisión de un recurso puede afectar los principios de la función pública: eficacia, transparencia, eficiencia, celeridad, entre otros, señalados en el artículo 209 de la Constitución Política, además de concluir en el agotamiento de la vía gubernativa por el cumplimiento de la causal segunda del artículo 62 de Código Contencioso Administrativo, en cuanto se refiere a la decisión de un recurso interpuesto.

En el caso examinado se demuestra la inactividad de la administración con la ocurrencia del silencio administrativo negativo, hecho que traduce además, la omisión en las funciones que le competen.

Esta omisión en que incurre la autoridad al no responder las peticiones con la necesaria prontitud, es de por sí una violación del derecho de petición y acarrea la consiguiente responsabilidad disciplinaria. Aunque ello genera, por otra parte, la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo, pero no por ello queda relevada la administración del deber que se le impone de resolver la solicitud, pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho.

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual, el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela; por el contrario, se hace aún más evidente la conculcación del derecho de la actora al no ver satisfechas sus pretensiones por parte del ente de la administración pública al cual se ha acudido.

Concluye por ello la Sala que la posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial, no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como

garantía constitucional respecto de aquél, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

Por lo anterior, también estima esta Sala que el derecho de petición de la actora no se ha visto satisfecho por la ocurrencia de esta figura jurídica propia del Derecho Administrativo; es por el contrario menester que la administración se ocupe de resolverle el recurso a la petente para así ver satisfechos sus derechos.

3. Vulneración de otros derechos fundamentales conexos por los hechos examinados por esta Sala.

No obstante las consideraciones anteriores, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que la inobservancia de los términos para resolver oportunamente los recursos presentados contra los actos administrativos, transgrede el debido proceso, porque si la decisión tomada por la administración, bien sea judicial o administrativa, no es del agrado de una de las partes ésta tiene el derecho a impugnarla para que se revoque, modifique o aclare. Esto hace parte del derecho al debido proceso pero no del derecho de petición en sentido estricto.

Así, el administrado tiene el derecho a agotar las vías que considere y estime necesarias para hacer valer sus pretensiones y sus derechos; por ello, en el caso examinado, la actora a través de apoderada judicial, se vio en la obligación de controvertir la decisión del Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Antioquia para hacer valer la pretensión que persiguió desde el mismo momento en que solicitó a la entidad, decisión que resultándole desfavorable impugnó sin obtener la debida respuesta, hecho que además del de petición, vulnera su derecho al debido proceso.

Por todo lo anterior, la acción de tutela incoada debió concederse, por cuanto existe una clara vulneración de los derechos de petición y debido proceso con las conductas atribuidas al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES, SECCIONAL ANTIOQUIA.

Por ello, además, la Sala considera que es pertinente reiterar la jurisprudencia de la Corte

Constitucional sobre estos puntos.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional, obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Medellín el 2 de junio de 1998, en cuanto denegó las pretensiones de la tutela y en su lugar CONCEDER la tutela a la Señora LUZ ELVIRA GUADALUPE BERRÍO ALZATE, sobre sus derechos de petición y debido proceso, vulnerados por la actuación atribuida al INSTITUTO DE LO SEGUROS SOCIALES, SECCIONAL ANTIOQUIA.

Segundo. ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales, Seccional Antioquia, que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del fallo, proceda a resolver el recurso de apelación concedido a la actora mediante la Resolución 4747 de 1997.

Tercero.- HACER un llamado de atención a la entidad demandada para que a futuro evite cometer actos como los que dieron lugar a la presente acción de tutela, y que de ésta forma cumpla con los principios que la Constitución Política en su artículo 209 le ha señalado.

Cuarto.- LÍBRENSE por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencias T-011 de 1998, T-663, T-369, T-069 de 1997, T-148 de 1996, T-213 de 1996, T-241 de 1996, T-700 de 1996.