

ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedencia

CRITERIOS PARA DETERMINAR NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE UN ASUNTO

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido los criterios para determinar la naturaleza constitucional y fundamental de determinado asunto, que permita su conocimiento por parte de los jueces de tutela. En la Sentencia T-564 de 1994 se señaló: “a. El juez constitucional debe apreciar si el caso concreto involucra la posible vulneración de uno o varios derechos fundamentales, independientemente de que las actuaciones públicas se viertan en actos jurídicos. En materia de control constitucional, las acciones u omisiones de la autoridad pública o del particular, con prescindencia de su denominación dogmática o legal, constituyen hechos empíricos o datos externos deducibles del respectivo contexto fáctico que deben ser examinados a la luz de los derechos fundamentales.”b. La conducta de la autoridad pública o del particular sólo debe ser objeto de juicio constitucional si ella vulnera o amenaza directamente un derecho fundamental. La lesión indirecta de un derecho fundamental, como consecuencia de la violación de la ley que lo regula o desarrolla, no es fundamento suficiente para tutelar el derecho, salvo de manera temporal para evitar un perjuicio irremediable. La acción de tutela, por lo tanto, no es procedente en este evento por tratarse de una cuestión de derecho ordinario cuyo control corresponde a otros jueces y tribunales.”c. La mediatez o inmediatez de la vulneración o amenaza de un derecho constitucional sólo puede apreciarse en las circunstancias concretas del caso. De la índole de la lesión de los derechos depende, a su vez, la aptitud de los mecanismos de defensa judicial existentes para protegerlos (D. 2591 de 1991, art. 6-1º). El juez constitucional deberá, en consecuencia, ponderar los intereses en juego y apreciar si la aducida violación es producto de una lesión directa de derechos fundamentales - la acción sería, por regla general, procedente -, o de la violación de la ley por una interpretación errónea o una aplicación indebida que, en caso de demostrarse judicialmente, conllevaría sólo a una infracción indirecta de la Constitución - hipótesis en la que la acción debe en principio rechazarse por improcedente -. (...)”(Subrayado fuera del texto) Se concluye que, constituye un elemento esencial de la procedencia de la protección por vía de tutela, la efectiva vulneración de un derecho fundamental por parte de una entidad pública.

ACCION DE TUTELA CONTRA INTERPRETACION Y APLICACION DE NORMAS-Improcedencia

Las controversias sobre la interpretación y aplicación de normas, en principio, son un asunto de orden legal, ajeno a la competencia de los jueces de tutela, toda vez que no implican la vulneración inmediata de un derecho fundamental en concreto.

CONCEPTOS DE LA ADMINISTRACION-Naturaleza jurídica/CONCEPTOS DE LA ADMINISTRACION-Alcance

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha señalado que como regla general los conceptos que se expiden a instancia del interesado no son obligatorios, no crean situaciones jurídicas, y por tanto, no comprometen la responsabilidad de la entidad pública que los expide. Sólo en situaciones excepcionales, cuando el concepto cree o modifique situaciones jurídicas, éste debe considerarse un acto administrativo, frente a los cuales caben las acciones contencioso administrativas. Se tiene entonces que: (i) la facultad de los administrados de solicitar conceptos a la Administración relacionados con las funciones a su cargo, es una manifestación del derecho de petición, (ii) como sucede con otras clases de derecho de petición, la obligación de la administración radica en la contestación oportuna y de fondo del derecho de petición y no en emitir un contenido específico en su respuesta y (iii) los conceptos, como se vio antes, no constituyen, en principio, una decisión administrativa, es decir, una declaración que afecte la esfera jurídica de los administrados, en el sentido de que se les imponga mediante ellos deberes u obligaciones o se les otorguen derechos. En los excepcionales casos que constituya un acto administrativo, proceden las acciones contenciosas administrativas.

ACCION DE TUTELA CONTRA CONCEPTO DEL MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL-Caso de renuncia al contrato laboral de un miembro de la Junta Directiva del Sindicato

Resulta a todas luces improcedente el uso de la acción de amparo para obtener un concepto favorable a los intereses del señor Alberto Pardo Barrios por parte de una entidad administrativa. Lo anterior, si se tiene en cuenta que: (i) tal y como lo ha desarrollado la jurisprudencia de esta Corporación, los conceptos no tienen carácter vinculante ni comprometen la responsabilidad de las entidades públicas que los profieren y (ii) al no ser obligatorios, por regla general no modifican ni crean derechos en cabeza de los administrados. En relación con lo afirmado por el demandante, referente a la supuesta

ilegalidad de los Conceptos No. 01289 del 6 de marzo de 2006 y No. 02966 del 1 de junio de 2006, al no reconocer su derecho a reemplazar al Presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales, la Sala considera que el accionante cuenta con la jurisdicción Contenciosa Administrativa para definir si, efectivamente, la opinión emitida por el Ministerio de la Protección Social constituye un verdadero acto administrativo, frente al cual procede las acciones contenciosas.

Peticionario: Alberto Pardo Barrios

Accionado: Ministerio de la Protección Social

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., ocho (8) de febrero de dos mil siete (2007)

La Sala Quinta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela adoptado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, el 18 de julio de 2006, decisión confirmada por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, el 15 de agosto de 2006.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos

1. El accionante afirma que ejerce el cargo de Vicepresidente en el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales, SINTRAISS, el cual se encuentra debidamente reconocido como organización de Primer Grado de Empresa en el Ministerio de la Protección Social.

1. Agrega que en la última inscripción de la Junta Directiva Nacional del sindicato se encuentra figurando como Presidente de la organización sindical el señor Saúl Peña Sánchez.

1. El actor señala que el señor Peña Sánchez renunció al contrato de trabajo que venía desarrollando en el Instituto de Seguros Sociales, de manera libre y voluntaria el día 2 de febrero de 2006, el cual se dio por terminado el 6 de febrero del mismo año.

1. En virtud de lo anterior, el accionante considera que por aplicación del artículo 356 del Código Sustantivo del Trabajo, subrogado por el artículo 40 de la Ley 50 de 1990, los sindicatos de empresa estarán conformadas por los trabajadores que prestan su servicio a la misma. Por tal razón, al haberse presentado la renuncia al contrato de trabajo por parte del Presidente del Sindicato, éste no puede ser parte del mismo, quedando vacante su cargo, el cual correspondería al señor Alberto Pardo Barrios.

1. Ante dicha situación el señor Pardo Barrios solicitó al Ministerio de la Protección Social, un concepto donde se preguntaba si la renuncia al contrato laboral de un miembro de la Junta Directiva del Sindicato del Instituto de Seguros Sociales, implicaba el retiro automático de su cargo en dicha Junta.

1. El Ministerio de la Protección Social dio respuesta a su solicitud mediante Concepto 01289 del 6 de marzo de 2006, el cual fue ampliado, por solicitud del señor Pardo, mediante Concepto No. 02966 del 1 de junio de 2006. Este último señaló:

“(....) corresponde a la organización sindical a través de sus estatutos determinar si la desvinculación de la empresa de cualquiera de sus directivos sindicales implica o no que de inmediato tal trabajador también deje de ostentar el cargo de directivo sindical

Así mismo, son también los estatutos de la organización sindical los que deben establecer en qué momento y circunstancias puede el vicepresidente del sindicato asumir el ejercicio de las funciones de vicepresidente de la organización.”

1. Para el accionante, el referido concepto desconoce normas constitucionales, legales y estatutarias, y por tanto, el Ministerio de la Protección Social está desconociendo sus derechos fundamentales al debido proceso, el derecho a la defensa, la igualdad ante la Ley y el derecho a la asociación.

1. En efecto, agrega que, con base en este concepto el señor Saúl Peña Sánchez ha ejercido en forma ilegal la representación legal del sindicato y ha convocado a elecciones para la designación de una nueva Junta Directiva.

1. Por todo lo anterior, el accionante solicita se ordene al Ministerio de la Protección Social revocar el Concepto No. 02966 del 1 de junio de 2006, y en su lugar aclare “que una vez aceptada la renuncia a un servidor del Instituto del Seguro Social, que sea afiliado, y miembro de la Junta Directiva (...) deja automáticamente de ser afiliado a este Sindicato de Empresa y por sustracción de materia deja a su vez de ser miembro de la Junta Directiva. Que en caso de ser el presidente de dicho sindicato, es al Vicepresidente a quien legal y estatutariamente le corresponde asumir las funciones de presidente”

B. Actuaciones procesales

Mediante auto del 5 de julio de 2006 el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal admitió la tutela interpuesta por el señor Alberto Pardo Barrios, vinculando al señor Saúl Peña Sánchez y a la Jefe de la Oficina Jurídica y de apoyo legislativo, doctora Alba Valderrama, funcionaria que suscribió los conceptos atacados.

C. Contestación de las partes demandadas

- Doctora Alba Valderrama de Peña, Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de la Protección Social

La doctora Valderrama, Jefe de la Oficina Jurídica y de apoyo legislativo del Ministerio de la Protección Social señaló que expidió el concepto No. 02966 del 1 de junio de 2006, en atención a la petición elevada por el señor Alberto Pardo Barrios. Agrega que dicho concepto tiene como soporte el contenido de las normas legales y jurisprudenciales, así como lo dispuesto en los Estatutos de la organización sindical.

Considera que la respuesta referida no constituye un acto administrativo obligatorio para las partes, sino que su función es netamente orientadora, y por tanto en ellos no se definen derechos ni obligaciones.

Agrega que no es procedente, a través de la acción de tutela, solicitar la revocatoria de un concepto emitido por una autoridad administrativa, teniendo en cuenta además, que no se vislumbra desconocimiento alguno de sus derechos fundamentales.

* Doctor Saúl Peña Sánchez

El doctor Saúl Peña Sánchez, Presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales señaló que no es posible acceder a lo solicitado por el señor Pardo Barrios toda vez que: (i) no ha renunciado a la dignidad de Presidente, y por tanto no hay vacancia y (ii) en los Estatutos del Sindicato no se contempla este reemplazo automático. En efecto, tal y como lo estableció el concepto atacado corresponde a la organización sindical determinar si la desvinculación de la empresa de sus directivos sindicales implica que el trabajador deje de pertenecer a la Junta Directiva del Sindicato.

Por último se señala que el 28 de julio se llevarían a cabo un proceso de elección, agregando que los dos últimos años el señor Pardo no ha cumplido con sus obligaciones como directivo.

II. DECISIONES JUDICIALES

A. Primera Instancia

En consecuencia, tales conceptos no pueden considerarse como actos administrativos, y por tanto, no son sujetos de control jurisdiccional, y menos aún de protección por vía de tutela. En consecuencia, declara la improcedencia de la acción.

B. Segunda instancia

La Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, mediante Sentencia del 15 de agosto de 2006, confirmó la decisión proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, toda vez que el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo señala que los conceptos no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, es decir no constituyen una decisión administrativa.

En este sentido, el derecho de petición de consulta cumple una función didáctica y orientadora no sólo ajustada a la Constitución, sino que se justifica en la comunicación que debe existir entre los administrados y la administración.

La Corte Suprema de Justicia agrega que no se vislumbra vulneración de derecho fundamental alguno, más aún cuando el concepto fue emitido en tiempo y con el lleno de los requisitos legales.

I. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas que fueron aportadas al expediente:

1. Certificación de inscripción de la organización sindical y del cargo de Vicepresidente emitida por el Ministerio de la Protección Social del 2 de marzo de 2006.

1. Carta de renuncia del señor Saúl Peña Sánchez dirigida al Seguro Social del 6 de febrero de 2006.

1. Aceptación de la renuncia proferida por el Seguros Social del 6 de febrero de 2006.

1. Concepto No. 01289 del 6 de marzo de 2006, y la ampliación del mismo No. 02966 del 1 de junio de 2006 emitido por la Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo del Ministerio de la Protección Social y suscrito por la doctora Alba Valderrama de Peña.

1. Derecho de petición suscrito por el señor Alberto Pardo Barrios dirigido al Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacios Betancourt, solicitando intervenga en la situación, toda vez que el concepto emitido es ilegal.

1. Estatutos del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales del año 1998.

1. Carta suscrita el 16 de febrero de 2006, mediante la cual el señor Pardo Barrios requiere al señor Saúl Peña de hacer entrega de las instalaciones del sindicato.

1. Solicitud de desalojo de las instalaciones del sindicato presentada por el señor Alberto Pardo Barrios contra el señor Saúl Peña presentada en la Alcaldía Local de Teusaquillo.

1. Certificación de la situación laboral de los integrantes de la Junta Directiva del Sindicato expedida por el Seguros Social el 7 de julio de 2006.

1. Resolución No.003 del 1 de junio de 2006, mediante la cual el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales convoca al proceso de elección.

1. Certificación del Secretario General del Sindicato, del 11 de julio de 2006, en la que se señala que desde el año 2002 el señor Alberto Pardo no se ha hecho presente en la sede de la organización sindical.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

Esta Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

B. Fundamentos jurídicos

Problema jurídico

En la presente ocasión, corresponde determinar a la Sala si es procedente la acción de tutela frente al contenido de los conceptos que expide la Administración, cuando el ciudadano considera que con tales se desconocen sus derechos fundamentales.

Para tal efecto se estudiarán los siguientes asuntos: (i) los requisitos de procedencia de las acciones de amparo y (ii) la naturaleza jurídica de los conceptos expedidos por la Administración.

(i) Requisitos para la procedencia de las acciones de tutela

La acción de tutela, en los términos establecidos en el artículo 86 de la Carta Política, constituye un instrumento judicial mediante el cual las personas, naturales o jurídicas, obtienen la salvaguarda directa e inmediata de sus derechos fundamentales frente a la acción u omisión de las autoridades y de los particulares, cuando amenazan o vulneran su efectividad, permitiendo restituir a sus titulares en el ejercicio de los mismos, dentro de una controversia que debe otorgarse en el ámbito estrictamente constitucional.

Así mismo, el artículo 86 de la Carta dispone que la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

En este sentido, pueden considerarse como elementos de esta acción constitucional su carácter subsidiario y excepcional, lo que implica que ésta sólo pueda ser ejercida frente a la violación de un derecho fundamental cuando no se disponga de otro mecanismo de defensa judicial o, en el evento en que aún existiendo otro medio de protección ordinario, sea necesario decretar el amparo en forma transitoria para evitar que se produzca un perjuicio irremediable, el cual debe estar debidamente acreditado en el proceso respectivo.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido los criterios para determinar la naturaleza constitucional y fundamental de determinado asunto, que permita su conocimiento por parte de los jueces de tutela. En la Sentencia T-564 de 19941 se señaló:

“a.El juez constitucional debe apreciar si el caso concreto involucra la posible vulneración de uno o varios derechos fundamentales, independientemente de que las actuaciones públicas se viertan en actos jurídicos. En materia de control constitucional, las acciones u omisiones de la autoridad pública o del particular, con prescindencia de su denominación dogmática o legal, constituyen hechos empíricos o datos externos deducibles del respectivo contexto fáctico que deben ser examinados a la luz de los derechos fundamentales.

“b.La conducta de la autoridad pública o del particular sólo debe ser objeto de juicio constitucional si ella vulnera o amenaza directamente un derecho fundamental. La lesión indirecta de un derecho fundamental, como consecuencia de la violación de la ley que lo regula o desarrolla, no es fundamento suficiente para tutelar el derecho, salvo de manera temporal para evitar un perjuicio irremediable. La acción de tutela, por lo tanto, no es procedente en este evento por tratarse de una cuestión de derecho ordinario cuyo control corresponde a otros jueces y tribunales.

“c. La mediatez o inmediatez de la vulneración o amenaza de un derecho constitucional sólo puede apreciarse en las circunstancias concretas del caso. De la índole de la lesión de los derechos depende, a su vez, la aptitud de los mecanismos de defensa judicial existentes para protegerlos (D. 2591 de 1991, art. 6-1º). El juez constitucional deberá, en consecuencia, ponderar los intereses en juego y apreciar si la aducida violación es producto de una lesión directa de derechos fundamentales - la acción sería, por regla general, procedente -, o de la violación de la ley por una interpretación errónea o una aplicación indebida que, en caso de demostrarse judicialmente, conllevaría sólo a una infracción indirecta de la Constitución -

hipótesis en la que la acción debe en principio rechazarse por improcedente -. (...)”²
(Subrayado fuera del texto)

Se concluye entonces que, constituye un elemento esencial de la procedencia de la protección por vía de tutela, la efectiva vulneración de un derecho fundamental por parte de una entidad pública.

En este sentido, las controversias sobre la interpretación y aplicación de normas, en principio, son un asunto de orden legal, ajeno a la competencia de los jueces de tutela, toda vez que no implican la vulneración inmediata de un derecho fundamental en concreto.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a estudiar si un concepto jurídico expedido por una autoridad administrativa, frente a la interpretación de normas laborales y estatutarias de un sindicato puede desconocer derechos fundamentales, que habiliten la interposición de una acción de amparo.

(ii) Naturaleza jurídica de los conceptos

Sin perjuicio que la jurisdicción contenciosa administrativa, determine, en los casos concretos, la naturaleza de los actos expedidos por la administración, el ordenamiento jurídico colombiano faculta a los administrados a solicitar a la administración que absuelva consultas relacionadas con el ejercicio de sus funciones. En efecto, el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo señala que el derecho de petición incluye el de formular consultas “escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan las normas especiales”.

El artículo señalado agrega que “Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado ha señalado que como regla general los conceptos que se expiden a instancia del interesado no son obligatorios, no crean situaciones jurídicas, y por tanto, no comprometen la responsabilidad de la entidad pública que los expide. Sólo en situaciones excepcionales, cuando el concepto cree o modifique situaciones jurídicas, éste debe considerarse un acto administrativo, frente a los

cuales caben las acciones contencioso administrativas. En la Sentencia C-487 de 19963 esta Corporación señaló:

“Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto. No obstante, cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio.” (Subrayado fuera del texto)

Tal posición ha sido reiterada en las Sentencias C- 877 de 20004, T-807 de 20005 y C-542 de 20056, en las cuales se dijo:

“Los conceptos emitidos por las autoridades públicas en respuesta del derecho de petición de consultas contenido en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo significan, en principio, una orientación, un consejo, un punto de vista. Se convierten en acto administrativo, en la medida en que de tales conceptos se desprendan efectos jurídicos para los administrados⁷. (Subrayado fuera del texto)

El acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados. Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo.

La exclusión de responsabilidad a la que se refiere el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo hace relación, en concreto, al contenido del concepto emitido en respuesta

del derecho de petición. Del contenido del concepto emitido, insiste la Corte, no es posible derivar responsabilidad patrimonial alguna para la entidad que lo emite. Ello no significa que las autoridades públicas puedan actuar de modo arbitrario. En virtud de la cláusula del estado de derecho contenida en el artículo 1º de la Constitución Nacional, está vigente en Colombia el principio fundamental de interdicción de la arbitrariedad de la administración. Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente. De llegar a establecerse una responsabilidad patrimonial por el contenido de tales conceptos, entonces, esto podría traer como consecuencia no solo que se rompa el canal fluido de comunicación entre el pueblo y la administración que existe y se ha consolidado en virtud del ejercicio del derecho de petición de consultas, sino que podría significar, al mismo tiempo, la ruptura del principio de legalidad y con ello una vulneración del principio de estado de derecho por cuanto se le otorgaría a cada autoridad pública el derecho de hacer una interpretación auténtica de la ley.”

Por otra parte, sobre el particular ha manifestado el Consejo de Estado:

“De otra parte, cabe puntualizar que la enumeración de actos demandables que hace el inciso 3º del artículo 14 del decreto ley 2304 de 1989 (subrogatorio del artículo 84 del C.C.A.) no es taxativa y los conceptos son enjuiciables en la medida que contengan una decisión capaz de producir efectos jurídicos y emanen de una entidad pública o persona privada que cumpla funciones administrativas”⁸

Se tiene entonces que: (i) la facultad de los administrados de solicitar conceptos a la Administración relacionados con las funciones a su cargo, es una manifestación del derecho de petición, (ii) como sucede con otras clases de derecho de petición, la obligación de la administración radica en la contestación oportuna y de fondo del derecho de petición y no en emitir un contenido específico en su respuesta y (iii) los conceptos, como se vio antes, no constituyen, en principio, una decisión administrativa, es decir, una declaración que afecte la esfera jurídica de los administrados, en el sentido de que se les imponga mediante ellos deberes u obligaciones o se les otorguen derechos. En los excepcionales casos que constituya un acto administrativo, proceden las acciones contenciosas administrativas.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se procederá a analizar si resulta procedente la acción de tutela contra el contenido del concepto emitido por el Ministerio de la Protección Social, como respuesta del derecho de petición presentado por el señor Alberto Pardo Barrios.

C. Caso concreto

La Sala Quinta de Revisión confirmará la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, el 18 de julio de 2006, decisión confirmada por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, mediante Sentencia del 15 de agosto de 2006, teniendo en cuenta: (i) que no se advierte vulneración de derecho fundamental alguno que amerite la protección por vía de amparo y (ii) la improcedencia de la acción de tutela frente a la solicitud de revocatoria del contenido de un concepto proferido por una entidad administrativa.

En este sentido, como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo señala como una manifestación del derecho de petición, la facultad de elevar consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo.

Sin embargo, tal y como lo ha sostenido esta Corporación, el ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición no implica que la administración deba resolver la solicitud en el sentido perseguido por quien la presenta, por cuanto este derecho se satisface cuando la autoridad resuelve oportunamente la consulta al peticionario, sin importar si la resolución es positiva o negativa a los intereses de éste. Además, debe ser comunicada dentro de los términos establecidos en la ley.

La Corte ha expresado que una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que sea negativa a las pretensiones del peticionario⁹; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea¹⁰ (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 propuesta¹¹.

En efecto, el señor Pardo Barrios solicitó al Ministerio de la Protección Social, un concepto donde se preguntaba si la renuncia al contrato laboral de un miembro de la Junta Directiva del Sindicato del Instituto de Seguros Sociales implicaba el retiro automático de su cargo en dicha Junta. Así como la situación del Vicepresidente en caso de renuncia del cargo de la empresa del Presidente.

El Ministerio de la Protección Social expidió un primer concepto No. 01289 del 6 de marzo de 2006, el cual fue ampliado en el Concepto No. 02966 del 1 de junio de 2006; en ellos se consideró que en virtud de la autonomía sindical, establecido en el Convenio 87 de la OIT, es la organización sindical quién debe establecer en qué momento un directivo deja de formar parte de la misma, y si el vicepresidente ocuparía automáticamente el cargo de Presidente en el caso de retiro de la empresa del anterior presidente.

Cosa distinta es que el accionante busque una respuesta acorde con sus inquietudes y posturas, lo que se repite, no implica que la entidad esté desconociendo sus derechos fundamentales.

Por otra parte, resulta a todas luces improcedente el uso de la acción de amparo para obtener un concepto favorable a los intereses del señor Alberto Pardo Barrios por parte de una entidad administrativa. Lo anterior, si se tiene en cuenta que: (i) tal y como lo ha desarrollado la jurisprudencia de esta Corporación, los conceptos no tienen carácter vinculante ni comprometen la responsabilidad de las entidades públicas que los profieren y (ii) al no ser obligatorios, por regla general no modifican ni crean derechos en cabeza de los administrados.

En relación con lo afirmado por el señor Alberto Pardo, referente a la supuesta ilegalidad de los Conceptos No. 01289 del 6 de marzo de 2006 y No. 02966 del 1 de junio de 2006, al no reconocer su derecho a reemplazar al Presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto de Seguros Sociales, la Sala considera que el accionante cuenta con la jurisdicción Contenciosa Administrativa para definir si, efectivamente, la opinión emitida por el Ministerio de la Protección Social constituye un verdadero acto administrativo, frente al cual procede las acciones contenciosas.

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 Política,

RESUELVE

PRIMERO : CONFIRMAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, Sala Penal, el 18 de julio de 2006, decisión confirmada por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, mediante Sentencia del 15 de agosto de 2006, por los motivos expuestos en la parte considerativa. En consecuencia, NEGAR la tutela iniciada por el señor Alberto Pardo Barrios contra el Ministerio de la Protección Social.

SEGUNDO : Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 En este mismo sentido ver Sentencia T-098 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 M.P. Antonio Barrera Carbonell

4 M.P. Antonio Barrera Carbonell

5 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

6 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

7 La Sección Primera del Consejo de Estado en auto de mayo 6 de 1994, se pronuncia sobre la definición de acto administrativo en los siguientes términos: "...de conformidad con la definición tradicional de acto administrativo y con reiterada jurisprudencia y constante doctrina, la característica esencial del acto administrativo es la de producir efectos jurídicos, la de ejecutar una determinación capaz de crear, modificar o extinguir una situación jurídica." No importa cuál sea la forma que ostente el acto, en todo caso, cuando está llamado a producir un efecto jurídico específico, por ejemplo, "la no autorización hasta tanto se cumplan los requisitos señalados en una norma específica" allí se puede identificar, tal como lo expresa el Consejo de Estado en la providencia citada, "una manifestación de la voluntad de la administración tendiente a producir efectos jurídicos."

8 Consejo de Estado. Sección primera. Sentencia de octubre 25 de 1995

9 Sentencias T-1160^a de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-581 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil

10 T-220 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

11 T-669 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra