

Sentencia T-1077/00

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION-Respuesta oportuna y de fondo/DERECHO DE PETICION-Término para resolver

Referencia: expediente T- 312842

Acción de tutela instaurada por María Inés Pinilla Vda. de Bernal contra el Ministerio de Defensa, Grupo de Prestaciones.

Procedencia: Tribunal Superior Sala de Familia de Bogotá

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de agosto del dos mil (2000).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de la sentencia del Tribunal Superior - Sala de Familia de Bogotá del 21 de marzo del 2000 contra el Ministerio de Defensa -Grupo de Prestaciones.

## ANTECEDENTES

### Hechos

1- La señora María Inés Pinilla Vda. de Bernal, presentó acción de tutela contra el Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa, por considerar que se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición. Para precisar las razones que motivaron la acción de tutela, la demandante puso de presente los siguientes hechos:

a. Al señor Juan Hipolito Bernal Bernal, esposo de la demandante, le fue concedida su pensión mediante Resolución No 9856 del 18 de diciembre de 1974.

b. Teniendo en cuenta que el mencionado señor falleció el día 28 de septiembre de 1999, la demandante, el 20 de octubre de 1999, radicó en la oficina del Ministerio de Defensa Nacional Sección Area de reconocimiento Grupo de Prestaciones Sociales, los documentos necesarios para el reconocimiento de la Sustitución Pensional a su nombre, trámite durante el cual le fue asignado como número de expediente el 244/2000.

c. Señala que en varias ocasiones ha llamado al Grupo de Reconocimiento de Prestaciones Sociales para averiguar sobre el trámite de su solicitud, y siempre he obtenido como respuesta que esta en trámite, que el expediente esta listo y que falta la resolución, que llame nuevamente en dos meses.

d. Indica ser ama de casa, tener 70 años de edad y nunca haber trabajado, por lo que precisa que era el esposo quien la sostenía, motivo por el cual señala que en este momento se encuentra una precaria situación económica y enferma de artritis.

Por todo lo anterior, y como quiera que han transcurrido más de cuatro (4) meses desde la fecha en que se radicaron los documentos y no se le ha dado respuesta alguna, solicita protección a su derecho fundamental de petición.

#### Pruebas

\* Copia de la petición presentada al señor Mayor Jefe de la División de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional, por parte de la peticionaria, con sello de recibido del Ministerio de Defensa Nacional el 20 de octubre de 1999.

\* Copia del registro civil de matrimonio.

\* Copia historia medica de la señora Pinilla Vda. de Bernal.

\* Copia de la boleta de exclusión de la nómina del señor Bernal Bernal Juan Hipolito.

\* Copia de una decisión del Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional, del 25 de noviembre de 1999, en la que se le reconoce y ordena pagarle a la señora María Inés Pinilla de Bernal una pensión mensual por la misma cuantía y porcentaje del causante.

\* Copia de una comunicación de la Secretaría General del Ministerio de Defensa Nacional, mediante la cual le informan a la accionante que su solicitud ha sido radicada en el expediente No 244 de 2000 y que una vez el Ministerio resuelva, se le estará informando cualquier cambio sobre el particular.

\* Copia de comprobante de pago de mesada pensional de enero de 2000, del Ministerio de Defensa a favor a la señora María Inés Pinilla de Bernal.

\* Copia de comprobante de pago de mesada pensional de febrero de 2000, del Ministerio de Defensa a favor a la señora María Inés Pinilla de Bernal.

\* Copia de la página 54 del índice de nómina de pensionados, en donde aparece el nombre de la peticionaria.

Intervención del Ministerio de Defensa Nacional.

El Teniente Coronel de Infantería Alonso Emilio Herrán Martínez, Coordinador del Grupo de Prestaciones Sociales del Ministerio de Defensa Nacional, intervino dentro del proceso, para manifestar lo siguiente: i) Efectivamente, la señora Pinilla presentó un escrito el 20 de octubre de 1999, al que se le dio el trámite correspondiente y de ello se le informó a la peticionaria mediante oficio del 25 de enero de 2000. ii) Posteriormente, surtido el reparto del expediente prestacional a un abogado sustanciador, lo cierto es que el expediente se encuentra en turno para ser sustanciado y proferir la resolución correspondiente. El interviniente indica que en este caso concreto, el funcionario encargado cuenta con 134 expedientes con solicitudes de sustitución pensional anteriores a la de la peticionaria en turno, y que el Grupo de Prestaciones Sociales de la División Logística del Ministerio de Defensa Nacional en su totalidad debe resolver más de 1549 solicitudes prestacionales. iii) Ahora bien, en atención a esa circunstancia, desde el mes de enero de 2000 se le viene cancelando a la peticionaria la respectiva mesada pensional. Por este motivo considera el interviniente que en modo alguno el Ministerio de Defensa Nacional le ha vulnerado el

derecho fundamental de la ciudadana, en la medida en que se le ha dado a su solicitud, el trámite que exige la ley, se le han comunicado a la demandante las etapas del proceso y se le viene cancelando la mesada pensional de conformidad con lo solicitado.

Resalta el Ministerio además, que no resulta procedente esta acción como mecanismo transitorio, porque no existe perjuicio irremediable en detrimento de la peticionaria. Adicionalmente, indica el interviniente que lo que se desprende de esta acción es una actuación temeraria tendiente a impedir que se surtan los trámites de ley, en la medida en que el Ministerio ha sido notificado de tres oficios diferentes en acciones de tutela interpuestas por familiares del extinto pensionado, provenientes de ese mismo tribunal y de la misma salas, dando cumplimiento a lo ordenado en providencias de la misma fecha pero proferidas por Magistrados diferentes. En consecuencia, solicita que la presente acción de tutela se declare improcedente.

#### Sentencias Objeto de Revisión

Conoció de esta tutela en primera instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa fe de Bogotá, quien mediante sentencia del 21 de marzo de 2000, denegó la tutela por las siguientes razones:

“... se concluye que la demandante ha estado siendo informada de la actividad que ha tenido la petición, y que, si bien es cierto, ha transcurrido un poco más de cuatro meses desde que la accionante presentó la solicitud y no se ha resuelto la misma, tal proceder se encuentra justificado por la entidad demandada, quién manifestó que en estos momentos se encuentran para resolver 1.549 reclamaciones similares, radicadas con anterioridad, que se están evacuando en estricto orden de llegada.

Con fundamento en lo expuesto, no existen motivos para determinar que la entidad demandada ha violado o amenazado el derecho fundamental de petición, por cuanto la misma ha tenido al tanto a la peticionaria del trámite dado a su reclamación, ha manifestado que está resolviendo las peticiones en el orden en que han llegado, así como el cúmulo de trabajo que ésta tiene.

Le asiste razón a la entidad demandada, cuando afirma que tiene que resolver las peticiones en el orden de llegada, porque de lo contrario, significaría vulnerar el derecho a la igualdad

que tienen, las personas que como la accionante han solicitado el reconocimiento de la sustitución pensional.”

## CONSIDERACIONES JURIDICAS

### Competencia

1- Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y del decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

Del derecho de petición.

2- Tal y como lo ha precisado en múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional<sup>1</sup>, existen algunos parámetros que permiten de manera general determinar el contenido y los alcances del derecho de petición. En efecto, entre otras cosas podemos señalar que:

a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. 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.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo

determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador así lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad, la complejidad de la solicitud o la existencia de un término especial fijado en la ley para resolver de una específica solicitud.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

Del caso concreto.

La entidad accionada considera que en el caso particular de la ciudadana, no hay violación alguna de sus derechos fundamentales, en la medida en que la accionante se le ha mantenido al tanto del procedimiento que se ha adelantado en el trámite de su solicitud, que las razones de la demora se justifican en el exceso de trabajo de la entidad, y que además, se le están cancelando mesadas pensionales desde el mes de enero de 2000.

Para la Corte, tal y como lo ha señalado hasta el momento<sup>2</sup>, el núcleo esencial del derecho fundamental de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada en la solicitud. De ahí que la respuesta deba cumplir con estos requisitos: i) oportunidad. ii) Debe existir resolución de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado y iii) debe darse a conocer al peticionario. Por lo tanto, si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

En ese orden de ideas, una respuesta de fondo es una resolución material de lo planteado, por lo que “no se admiten respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra “en trámite”, pues ello no se considera una respuesta”<sup>3</sup>. En efecto, “la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida”<sup>4</sup>.

4- En el caso que nos ocupa, si bien el Ministerio de Defensa ha mantenido al tanto a la peticionaria del trámite de su solicitud y ha cancelado de manera diligente mesadas pensionales en su favor, - circunstancia que la Sala ve con beneplácito en la medida en que garantiza la protección de otros derechos fundamentales de la demandante -, tal proceder resulta insuficiente a la luz del derecho constitucional de petición. En efecto, aunque esta Corporación ha reconocido en algunos casos, que debido a la complejidad de la respuesta, los tiempos que se requieren para contestar una petición de manera eficaz pueden razonablemente superar los 15 días que exige la ley, ello no ocurre en aquellos casos en que el término para dar una respuesta de fondo se extiende inexorablemente en el tiempo, sin algún límite previsto.

Así las cosas, sin desconocer la complejidad laboral que presenta la entidad accionada, ni el valor o dificultad de sus específicas circunstancias, lo cierto es que desde hace más de cuatro meses el Ministerio ha omitido su deber de dar una respuesta completa y oportuna a la ciudadana. Es más, en la comunicación del 25 de enero de 2000 que se le pone de presente a la demandante, no se indica en modo alguno que la solicitud vaya a ser resuelta en un plazo prudencial, sino simplemente se le da a entender que su solicitud está en trámite, a pesar del paso del tiempo. La Sala considera entonces, que no obstante los esfuerzos de la entidad accionada para contestar las inquietudes de los ciudadanos, las

respuestas que se le han dado a la demandante no constituyen una afirmación o negación de fondo acorde con los requerimientos constitucionales, teniendo en cuenta que evidentemente los pronunciamientos que se han dado hasta el momento no reúnen los requisitos necesarios para que puedan ser considerados completos y oportunos.

5- Por consiguiente, la Sala concluye que en este caso la respuesta que se le dio a la accionante en su momento, no fue efectivamente completa, y en consecuencia, se ordenará que si no se le ha dado ya, se resuelva de fondo sobre su solicitud en un término de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la presente providencia.

#### DECISION

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

#### RESUELVE:

PRIMERO . REVOCAR la sentencia del 21 de marzo de 2000 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, y en su defectos CONCEDER la tutela al derecho fundamental de petición de la accionante.

SEGUNDO. ORDENAR que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la presente providencia, el Ministerio de Defensa Nacional, - si ello no se ha hecho ya -, resuelva de fondo sobre la solicitud de la demandante.

TERCERO. Por Secretaría líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 el decreto 2591 de 1991.

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver recientemente la sentencia T-377 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Pueden consultarse las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras.

3 Sentencia T-165 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 Sentencia T-206 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo