

T-161-96

Sentencia T-161/96

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

En relación con el núcleo esencial del derecho de petición, sentencias de esta Corporación coinciden en señalar que el mismo se concreta en dos elementos: primero, la facultad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular, y segundo, el derecho a obtener la pronta resolución de la petición.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reconocimiento de prestaciones sociales/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Reconocimiento de cesantías

Para efectos de lograr el reconocimiento de las prestaciones reclamadas (cesantías definitivas), la acción de tutela no está llamada a prosperar porque no ha sido consagrado como medio alternativo o sustitutivo de los ordinarios, administrativos o judiciales. La accionante, al respecto tiene a su disposición los medios de defensa que por la vía gubernativa y/o por la vía administrativa son procedentes, de conformidad con lo establecido por la legislación respectiva.

Referencia: expediente T- 86226

Peticionaria: Tulia Pinto Pinto

Procedencia:

Juzgado Tercero Civil Municipal de Bucaramanga.

Temas: Derecho de petición.

Medios de defensa.

Magistrado Ponente:

Santafé de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y seis (1996)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados

Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T-86226, adelantado por la señora Tulia Pinto Pinto contra el Instituto de Previsión Social de Santander.

### I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

#### 1. Solicitud

La señora Tulia Pinto Pinto, a través de apoderado judicial, interpuso acción de tutela ante el Juzgado Civil Municipal de Bucaramanga (reparto), contra el Instituto de Previsión Social de Santander con el fin de obtener el amparo judicial de su derecho a las cesantías, las cuales no le han sido pagadas por éste.

#### 2. Hechos

1° Manifiesta la peticionaria, que el 15 de octubre de 1993 allegó la documentación exigida al Instituto de Previsión Social de Santander con el fin de obtener el pago definitivo de sus cesantías.

2° A la fecha de interponer la acción de tutela, la entidad de previsión no le había cancelado aún las cesantías solicitadas, no obstante haberlo hecho con las demás personas que elevaron su petición en 1993 y en años posteriores.

3° La tardanza de la entidad para pagar las cesantías de la peticionaria, justificada en la

falta de presupuesto, ha generado para la señora PINTO PINTO, innumerables problemas de tipo económico, pues ve en peligro la titularidad de su vivienda; y de tipo médico, pues las constantes tensiones y angustias la tienen en una situación de salud muy desfavorable.

### 3. Pretensiones

Solicita la peticionaria que el juzgado de tutela ordene el pago de las cesantías definitivas, porque la tardanza de la entidad para hacerlo, pone en peligro su hogar y su vida, de acuerdo con lo anotado en los hechos de la demanda.

Así mismo pide la condena en costas para la entidad demandada.

## III. ACTUACION JUDICIAL

### 1. Primera instancia

Mediante Sentencia del 10 de noviembre de 1995, el Juzgado Tercero Civil Municipal de Bucaramanga decidió negar las pretensiones de la demanda presentada por la señora TULIA PINTO PINTO contra el Instituto de Previsión Social de Bucaramanga, por considerar que la acción de tutela no es una vía alterna o sustitutiva de los procedimientos ordinarios dispuestos por la ley para obtener el cobro de créditos.

En opinión del juzgado:

“La solicitud de reconocimiento de prestaciones no constituye formalmente un derecho de petición, sino de acción para la satisfacción de unos derechos adquiridos.

“El accionante cuenta con `mecanismos alternos` acudiendo a la jurisdicción ordinaria o administrativa y mediante proceso de ejecución obtener el pago de sus cesantías .C.P.T.

La tutela no es procedente para hacer valer los derechos de rango legal.”

## IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la

referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 86 inciso 2o. y 241 numeral 90. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

## 2. La materia

### 2.1 Pronta resolución del Derecho de Petición

En el caso bajo examen la accionante el día 15 de octubre de 1993, solicitó al Instituto de Previsión Social de Santander el reconocimiento y pago de sus cesantías definitivas a que tiene derecho por haber trabajado para la Gobernación de Santander desde el tres (3) de agosto de 1983 hasta el veintisiete (27) de junio de 1993. Con respecto de la anterior solicitud, y como se desprende del acervo probatorio allegado al expediente, el Instituto de Previsión Social de Santander no se pronunció, ni emitió resolución alguna decidiendo la petición formulada.

La solicitud referida es un claro ejercicio del derecho de petición consagrado por el artículo 23 de la Carta Política, así:

“Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

“El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

En el derecho colombiano se da el nombre de “petición” a toda solicitud por medio de la cual son formuladas ante las autoridades manifestaciones, quejas, reclamos o demandas<sup>1</sup>, de tal manera que la solicitud de la accionante se encuadra claramente dentro del concepto de dicho derecho.

En relación con el núcleo esencial del derecho de petición, innumerables sentencias de esta Corporación coinciden en señalar que el mismo se concreta en dos elementos: primero, la facultad de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular, y segundo, el derecho a obtener la pronta resolución de la petición.

Sobre el punto de la prontitud con la que la Administración debe resolver las peticiones que se le formulen, es pertinente traer los conceptos vertidos en la Sentencia T-076/95 (M.P. Dr. Jorge Arango Mejía), en donde se lee lo siguiente:

“En relación con el término que tiene la administración para dar respuesta a las peticiones, la Constitución defirió en el legislador la facultad de fijarlo. Por tanto, es el legislador el encargado de señalar la forma como ha de ejercitarse este derecho y, por supuesto, señalar el término que tienen la administración y, eventualmente, las organizaciones privadas para dar respuesta a las solicitudes elevadas antes ellos, con el fin de garantizar el núcleo esencial de este derecho, cual es, la pronta resolución.

“Si bien es cierto que después de la promulgación de la nueva Constitución, no se ha dictado normatividad alguna que desarrolle y regule aspectos esenciales del derecho de petición, sí existe una regulación que fue expedida con anterioridad a su vigencia y que aún rige la materia, pues la expedición de la nueva Carta, no derogó la legislación existente. Así lo determinaron la Corte Suprema de Justicia en su momento y, esta Corporación en reiterados fallos de constitucionalidad.

“En este momento, para establecer cuál es el término que tiene la administración para resolver las peticiones que ante ella se presenten, debe acudirse a los preceptos del Código Contencioso Administrativo, al igual que a la ley 57 de 1984, en lo pertinente.

“El artículo 6o. del mencionado código, establece que las peticiones de carácter general o particular, se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Así mismo, prevé que en ese mismo término, la administración debe informar al solicitante, cuando sea del caso, su imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, explicando los motivos y señalando el término en el cual se producirá la contestación. Norma que por lo general no se cumple en ninguna entidad, hecho se traduce en un desconocimiento del derecho de petición.

“Si bien la citada norma, no señala cuál es el término que tiene la administración para contestar o resolver el asunto planteado, después de que ha hecho saber al interesado que no podrá hacerlo en el término legal, es obvio que dicho término debe ajustarse a los parámetros de la razonabilidad, razonabilidad que debe consultar no sólo la importancia que el asunto pueda revestir para el solicitante, sino los distintos trámites que debe agotar la

administración para resolver adecuadamente la cuestión planteada. Por tanto, ante la ausencia de una norma que señale dicho término, el juez de tutela, en cada caso, tendrá que determinar si el plazo que la administración fijó y empleó para contestar la solicitud, fue razonable, y si se satisfizo el núcleo esencial del derecho de petición: la pronta resolución.

“Algunos autores han considerado que el término que tiene la administración para contestar una solicitud, cuando no lo ha podido hacer en el lapso de los quince (15) días señalados en el artículo 6o. del C.C.A, es el término para la configuración del silencio administrativo negativo, es decir, tres (3) meses, pues, transcurrido dicho lapso, se entiende denegada la solicitud, según lo establece el artículo 40 del Código Contencioso. En opinión de la Sala, éste podría ser un criterio que podría tenerse en cuenta, sin embargo, deben analizarse otros factores, como por ejemplo, la complejidad de la solicitud, pues no debe olvidarse que la figura del silencio administrativo negativo, es sólo un mecanismo que el legislador ha puesto al alcance del solicitante, para que sea el juez contencioso quien resuelva de fondo la solicitud que, por el silencio de la administración, se presume denegada. Además, la configuración del silencio administrativo, no exime a la administración de su obligación de resolver la petición.

“Con fundamento en lo expuesto, no es válida la conducta de las entidades públicas que, argumentando cúmulo de trabajo, la espera de documentación que no le correspondía aportar al solicitante, e.t.c., retardan injustificadamente una respuesta, pues ello, a todas luces desconoce el derecho de petición. En este punto, es necesario tener en cuenta que el peticionario no debe correr con la negligencia y falta de organización de algunas entidades públicas y de sus funcionarios, quienes amparados en la falta de una norma que imponga términos precisos para resolver, se abstienen de contestar rápida y diligentemente, hecho éste que no sólo causa perjuicios al solicitante sino a la administración misma.

“Igualmente, debe concluirse que la administración no se exonera de su responsabilidad de contestar prontamente una petición, cuando la complejidad del asunto, entre otras cosas, le impide pronunciarse en lapso en que está obligado a hacerlo, pues la misma norma exige que debe señalar en qué término dará respuesta y cumplirlo a cabalidad”.(Negrillas en el original).

En el presente caso la accionante presentó su petición ante el Instituto de Previsión Social de Santander, el día 15 de octubre de 1993; es decir, que para la fecha de interposición de la acción de tutela (2 de noviembre de 1995), habían transcurrido más de dos años sin que la administración hubiera resuelto su solicitud, conducta que obviamente hace nugatorio el núcleo mismo del derecho de petición.

El Estado Social de Derecho, a diferencia del Estado liberal clásico, no se limita a reconocer unos derechos fundamentales, sino que además funda su legitimidad en la eficacia y operatividad de los mismos. La acción de tutela, consagrada por primera vez en nuestro derecho en la Constitución Política de 1991, no busca otra cosa que esa: el que los derechos fundamentales reconocidos ya desde los albores de nuestra República, sean efectivamente protegidos. Es por ello que la jurisprudencia unánime en torno del derecho de petición, indica que la tutela es la vía idónea para lograr la efectividad real de ese derecho, plasmada en la resolución efectiva de los asuntos sometidos a la consideración de la Administración, o de los particulares, en ciertos casos.

En reiteradas oportunidades esta Corporación se ha pronunciado sobre casos muy similares al de la presente acción de tutela, ordenando la contestación de solicitudes formuladas ante distintas entidades. Así pueden citarse entre otras, las Sentencias T-244/93, T-286/93, T-287/93, T-315/93, T-353/93, T- 357/93, T-386/93, T-408/93, T- 475/93, T-461/93, T- 514/93, T-518/93, T- 583/93, T-585/93, T-590/93, T-026/94 y T-076/95.

2.2 La acción de tutela como medio para obtener el reconocimiento de prestaciones sociales

Ahora bien, como la presente acción de tutela se encamina directamente a que sea reconocido el derecho de cesantías definitivas en cabeza de la demandante, es decir que por medio de la acción de tutela se ordene al Instituto de Previsión Social de Santander reconocer dicha prestación mediante la expedición de una resolución en ese sentido, la Sala debe reiterar la jurisprudencia ya sentada que señala que no es la tutela la vía judicial pertinente para conseguir este pronunciamiento. Al respecto cabe citar el siguiente concepto, vertido en la Sentencia No. T-317/93 (M.P.Dr. Hernando Herrera Vergara).

“Un pronunciamiento orientado a dar cabal satisfacción a las pretensiones del peticionario, formuladas de la manera transcrita, rebasa el ámbito de la competencia del Juez de tutela, a

quien, en eventos similares al presente, no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables a la finalidad de resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido ha sido clara la jurisprudencia de la Corte Constitucional en indicar que los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal. Así en sentencia No T-08 de 1992 se precisó que “se dirige pues la acción de tutela no a la discusión jurídica sino al hecho (acción u omisión) concreto, irrefragable de desconocimiento del derecho fundamental... el punto lo sabe el Juez, es bien nítido. De manera que el Juez de la tutela no puede reemplazar al Juez competente para fallar en lo que le autoriza la ley, sino que su accionar es un medio de protección de derechos propios de la persona humana en su primacía”. (Sentencia de Tutela No. 316/93, 317/93; Magistrado Ponente Hernando Herrera Vergara)

De este modo, en el caso presente, para efectos de lograr el reconocimiento de las prestaciones reclamadas (cesantías definitivas), la acción de tutela no está llamada a prosperar porque no ha sido consagrado como medio alternativo o sustitutivo de los ordinarios, administrativos o judiciales. La accionante, al respecto tiene a su disposición los medios de defensa que por la vía gubernativa y/o por la vía administrativa son procedentes, de conformidad con lo establecido por la legislación respectiva.

#### 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,

#### R E S U E L V E :

Primero: CONFIRMAR el numeral primero del fallo proferido por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Bucaramanga el día 10 de noviembre de 1995.

Segundo: REVOCAR el numeral segundo del mencionado fallo y en su lugar, conceder la acción de tutela por vulneración del derecho constitucional fundamental de petición y, en consecuencia, ordenar al Instituto de Previsión Social de Santander, que dentro del término

de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de esta Sentencia, resuelva la petición presentada desde el 15 de octubre de 1993 por la señora Tulia Pinto Pinto, si para la fecha de esta decisión no lo ha hecho.

Tercero: COMUNIQUESE el contenido de esta decisión al Juez Tercero Civil Municipal de Bucaramanga, el cual notificará la sentencia de esta Corte a las partes, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Sentencia No. T-515 de 1994. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara