

T-353-93

Sentencia No. T-353/93

ACCION DE TUTELA-Improcedencia

El afectado con la decisión tuvo la oportunidad de controvertir el acto administrativo correspondiente ante la entidad en vía gubernativa y ante la jurisdicción contencioso administrativa; si dejó transcurrir el término previsto legalmente para interponer los recursos o para el ejercicio de las acciones pertinentes la acción de tutela no puede erigirse en mecanismo para subsanar fallas de tal tipo o para revivir actuaciones o términos precluidos.

PRESTACIONES SOCIALES-Reconocimiento/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

Cuando la acción de tutela verse sobre solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, no es procedente su ejercicio para decretar éstas, por existir otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de amparar solamente el derecho de petición o decisión sobre recursos gubernativos

REF: Expediente No 12470

Peticionario: Alicia Soto de Delgado.

TEMA: Derecho de petición,  
silencio administrativo

Procedencia: Tribunal Administrativo  
de Cundinamarca.

MAGISTRADO PONENTE: DR.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar la sentencia que para decidir la acción de la referencia fue proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda, Subsección B, el primero (1) de Abril mil novecientos noventa y tres (1993).

#### I. INFORMACION PRELIMINAR

El veinticuatro (24) de Marzo de 1993, OMAR VERNAZA MEJIA en nombre propio y en el de la señora ALICIA SOTO DE DELGADO, impetró la acción de tutela prevista en el Artículo 86 de la

Constitución Política, en contra del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, con el fin de que se ordene el reconocimiento inmediato de la pensión de jubilación a que tiene derecho la señora SOTO DE DELGADO, en sustitución del afiliado DELIO EDUARDO DELGADO DELGADO, así sea “como medida provisional, para evitar perjuicios mayores de carácter irremediable”.

#### A. HECHOS

Según el accionante, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1. El 7 de Julio de 1982, la señora SOTO DE DELGADO elevó ante el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES solicitud de reconocimiento de Sustitución Pensional, “de conformidad con los derechos derivados del parentesco (sic) con el afiliado DELIO EDUARDO DELGADO, su esposo, solicitud que presentó dos años después del fallecimiento de éste, una vez cumplidos los requisitos de Ley y que fue radicada bajo el número 1476.

2. Hasta la fecha la petición no ha obtenido respuesta, pese a los requerimientos que se hicieron el 22 de Mayo de 1990 y el 4 de Febrero de 1993.

3. La señora SOTO DE DELGADO “es una persona de la tercera edad y el reconocimiento de pensión que debió haber hecho hace tiempo el ISS, es vital para su vida, puesto que no tiene otra fuente de ingresos, ha tenido que aguantar hambres, por lo que ha visto deteriorada su salud y en peligro la continuidad de su vida”.

En sentir del accionante, la actitud omisiva del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES vulnera sus derechos a la vida y de petición.

#### II. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISION

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, mediante sentencia del primero (1) de Abril de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió negar la tutela impetrada de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. No aparece demostrada la vulveración del derecho a la vida.

2. El silencio de la entidad equivale a una decisión negativa ficta, en consecuencia, el peticionario ha debido acudir en su oportunidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3. No se configura la hipótesis del perjuicio irremediable por cuanto el interesado puede “solicitar a la autoridad judicial competente que se disponga el restablecimiento o protección del derecho...”

#### A. LA COMPETENCIA

En atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la sentencia que resolvió acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la

Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

## B. LA MATERIA

Diversos pronunciamientos de esta Corte se ocupan de precisar las notas características del derecho fundamental de petición. Con base en estos desarrollos jurisprudenciales la Sentencia No. 464 de 1992, ofrece la siguiente síntesis:

“Queda claro que, a la luz de la doctrina constitucional sentada por la Corte Constitucional, son de recibo los siguientes enunciados:

a) Su protección puede ser demandada por medio de la acción de tutela, para lo cual es presupuesto indispensable la existencia de actos u omisiones de la autoridad que obstruyan el ejercicio del derecho o no resuelvan oportunamente sobre lo solicitado.

b) No se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.

c) El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho de petición y de aquel depende la efectividad de este último.

d) El legislador al regular el derecho fundamental de petición no puede afectar el núcleo esencial del derecho consagrado en el Artículo 23 de la Carta, ni la exigencia de pronta resolución”. (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

A los elementos transcritos, igualmente con fundamento en jurisprudencia reiterada de esta Corporación, debe agregarse que la operancia del denominado silencio administrativo no satisface los requerimientos propios del derecho de petición, como que la resolución del asunto llevada al conocimiento de las autoridades debe ser pronta e implica tomar una posición de fondo frente a la cuestión planteada, aspecto éste último al que no corresponde cabalmente el silencio administrativo que es

“apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia”. (Sentencia No. 481 de Agosto 10 de 1992. M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

La Sentencia objeto de revisión se apoya en postulados que contradicen la elaboración de los aspectos básicos del derecho de petición formulada por la Corte Constitucional; sin embargo, la decisión a la que arribó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca tendrá que confirmarse, aunque por motivos diferentes a los tenidos en cuenta por el a quo.

## EL CASO CONCRETO

Se ha dejado establecido que la pronta resolución de las peticiones presentadas ante las

autoridades, de acuerdo con las circunstancias de cada caso concreto, puede ser positiva o negativa, de modo que una respuesta desfavorable no desconoce los supuestos esenciales del derecho de petición. En el evento sub lite el material allegado al expediente permite concluir en forma indubitable que el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, mediante resolución No. 02798 del 3 de Mayo de 1985 decidió negar la prestación que la señora ALICIA SOTO DE DELGADO solicitó el 7 de Junio de 1982. En memorial explicativo dirigido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca se informa que:

1. El 23 de Julio de 1980, falleció el asegurado DELIO EDUARDO DELGADO DELGADO.
2. El 14 de Octubre de 1980, la señora AVELINA PEREZ DE DELGADO presentó reclamo con el fin de obtener en su favor las prestaciones para sobrevivientes, solicitud que el Instituto despachó desfavorablemente “por cuanto quedó demostrado que el asegurado tenía vínculo matrimonial vigente”. La respectiva resolución fue apelada y “el Instituto al desatar el recurso confirmó la providencia impugnada”.
3. El 7 de Julio de 1982, la señora ALICIA SOTO DE DELGADO en su calidad de cónyuge supérstite solicitó el reconocimiento de la pensión para sobrevivientes. En aplicación del Artículo 62 de la Ley 90 de 1946 la entidad, mediante Resolución No. 02798 del 3 de Mayo de 1985 resolvió en forma negativa la petición “por cuanto la cónyuge no convivía con el causante para la fecha del fallecimiento”.
4. El Acto administrativo mencionado se notificó por edicto.
5. El escrito presentado por OMAR VERNAZA MEJIA el 22 de Mayo de 1990, en el que pide se resuelva la petición formulada, fue atendido “mediante oficio DNSSEPE No 904740 del 13 de Agosto de 1990”. (Folios 30 a 35).

Resuelta la petición elevada, aunque en forma negativa, queda claro que el afectado con la decisión tuvo la oportunidad de controvertir el acto administrativo correspondiente ante la entidad en vía gubernativa y ante la jurisdicción contencioso administrativa; si dejó transcurrir el término previsto legalmente para interponer los recursos o para el ejercicio de las acciones pertinentes la acción de tutela no puede erigirse en mecanismo para subsanar fallas de tal tipo o para revivir actuaciones o términos precluidos; si una hipótesis semejante tuviera lugar se causaría un profundo quebranto al orden jurídico.

Tampoco procede el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable porque además de que se estuvo en posibilidad de solicitar a la autoridad judicial el restablecimiento o protección del derecho, el perjuicio no ha sido acreditado, y en caso de configurarse carece de sentido ante la evidencia de hechos notoriamente consumados con anterioridad a la vigencia de la Carta de 1991, aspecto este último que también torna improcedente el ejercicio de la acción.

Ahora bien, aún cuando la acción de tutela no procede en el caso sub lite, con un claro sentido de pedagogía constitucional, la Sala debe reiterar una vez más que no es de competencia del Juez de tutela la definición de derechos litigiosos ya que “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”, así pues, “cuando la acción de tutela verse sobre solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, no es procedente su ejercicio para decretar éstas, por existir otro medio de defensa judicial, (Artículo 86 C.N. Decreto 2591 de 1991), salvo que se trate de amparar solamente el derecho de petición o decisión sobre recursos gubernativos (Sentencia No. 244 de 1993. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Advierte la Sala que en el evento examinado pese a haberse producido la respuesta, la demora en que incurrió el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES para resolver comporta una violación palmaria del derecho de petición, porque “si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la Ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional”. (Sentencia No. 242 del 23 de Junio de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Está fehacientemente demostrado que la solicitud se presentó el 7 de Julio de 1982 y que solamente se resolvió el 13 de Mayo de 1985 cuando habían transcurrido casi tres años, situación que contradice el deber de dar “pronta resolución” a las peticiones que los particulares eleven ante las autoridades. Pese a que como se anotó, los hechos tuvieron ocurrencia con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, se previene al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES para que no vuelva a incurrir en omisiones similares a la reseñada, advertencia que se justifica si se tiene en cuenta que la Carta de 1886 consagraba el derecho de petición y la pronta resolución que le es consustancial (art. 45).

Finalmente, encuentra la Sala que el señor OMAR VERNAZA MEJIA instaura la acción de tutela “en nombre de la señora ALICIA SOTO DE DELGADO y del mío propio...” Según las voces del Artículo 86 de la Carta, dicha acción puede intentarla la persona vulnerada o amenazada en sus derechos constitucionales fundamentales...” por si misma o por quien actúe en su nombre...” De la reglamentación contenida en el Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 se desprende que quien actúe por otro debe presentar el correspondiente poder, que se presume auténtico o manifestar en la demanda que obra en calidad de agente de derechos ajenos porque el titular de los mismos no está “en condiciones de promover su propia defensa”. Ninguna de las hipótesis indicadas se configura en el presente caso por cuanto no aparece acreditado dentro del expediente que el señor VERNAZA MEJIA obra en virtud de poder conferido por la señora SOTO DE DELGADO, y tampoco se expresa que la mencionada señora se halla en condiciones que le impiden actuar directamente. Por lo demás, no es de recibo la afirmación conforme a la cual VERNAZA MEJIA obra en su propio nombre, dado que no resulta diáfano qué interés puede aducir para proponer la acción de tutela en tal sentido. Lo que surge con toda claridad es su carencia de legitimación para actuar. Por este aspecto, entonces, tampoco resulta procedente la acción de tutela incoada.

#### IV. 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. CONFIRMAR la sentencia proferida en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el primero (1) de Abril de mil novecientos noventa y tres (1993), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Háganse las prevenciones de que trata la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Líbrense por secretaría las comunicaciones de que trata el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en las Gacetas de la Corte Constitucional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General