

T-567-92

Sentencia T-567/92

## PRINCIPIO DE EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS

El ejercicio de la actividad pública, en especial por cuanto concierne a la administración, no puede cumplirse con desconocimiento del principio constitucional que impone la efectividad de los derechos de las personas, uno de los cuales es precisamente el de petición, ni de espaldas al carácter pluralista de la organización política colombiana, plasmado en el artículo 1º y desarrollado, en lo referente al caso de una decisión se trata, por los artículos 7º y 13 de la Constitución, el primero al reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación y el segundo al proclamar el principio de igualdad y la proscripción de toda forma discriminatoria.

El derecho de petición, cuyo propósito es el de buscar un acercamiento entre el administrado y el Estado, otorgándole al ciudadano un instrumento idóneo con el cual acudir ante él en busca de una información o con el fin de que se produzca un pronunciamiento oportuno por parte del aparato estatal, es una garantía propia del sistema de gobierno democrático y una manifestación de la soberanía popular. El derecho de petición involucra no sólo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de la pronta resolución. Sin este último elemento el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo. En el presente caso la pronta resolución no se ha manifestado y, por el contrario, se han dilatado los términos de decisión de manera ostensible, de lo que resulta el desconocimiento de un derecho fundamental. Y si bien la omisión de la autoridad genera la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo, que puede ser demandable ante la jurisdicción contenciosa, éste no exime a la administración del deber de resolver la solicitud y no puede ésta protegerse bajo la égida de su inercia.

## IGUALDAD MATERIAL-Vulneración/INDIGENA

En el presente caso la Corte considera que la reticencia en que la administración ha incurrido vulnera, además del derecho de petición, el derecho a la igualdad material, pues existe el deber constitucional de adoptar las medidas pertinentes en favor de grupos discriminados o marginados. Y siendo evidente el abandono, humillación y discriminación a los que han sido expuestos los indígenas durante siglos, se hace necesario que se imponga siempre a su favor un trato preferencial.

## SALA TERCERA DE REVISION

Ref: Expediente T-3746

Actores: Gobernadora, Alcalde Mayor y Fiscal del Cabildo de la Parcialidad indígena de “La Paila” contra el INCORA.

Magistrados:

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO (Ponente)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Aprobada mediante acta en Santa Fe de Bogotá D.C., el veintitrés (23) de octubre de mil novecientos noventa y dos (1992).

## I. ANTECEDENTES

A. Los ciudadanos Eugenia Méndez, Fabriciano García y Angélica Guetio, actuando en su propio nombre y en representación del Cabildo de la parcialidad indígena de La Paila, corregimiento de Timbá, jurisdicción del municipio Buenos Aires (Cauca), en sus calidades de Gobernadora, Alcalde Mayor y Fiscal del mismo, respectivamente, instauraron la acción de tutela por medio de apoderado judicial en contra del gerente general y representante legal del Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA- ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Los hechos que motivaron la formulación de la presente acción son los siguientes:

la demanda, era necesario para la seguridad de la vida y los bienes de todos los miembros de la parcialidad.

2. Los distintos gerentes del instituto demandado han asumido una actitud dilatoria frente a la petición, por lo que hasta la fecha de la proposición de esta acción no se había emitido pronunciamiento al respecto.

3. Afirman los peticionarios que la omisión del INCORA ha generado la vulneración de sus derechos a la vida, honra, bienes y creencias “pues debido al deseo por parte de la multinacional SMURFIT-CARTON DE COLOMBIA S.A. de apoderarse de todos los terrenos de la zona de influencia del Cabildo de la Parcialidad Indígena de La Paila, se han presentado roces que han producido la destrucción de los sembrados que le permitían a esa comunidad subsistir, además de que se ha producido el encarcelamiento de sus representantes y aún amenazas en contra de su integridad”.

4. Consideran además que se les ha violado su derecho de petición, el derecho a la igualdad y el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación.

## B. La decisión judicial

La Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la providencia del veintitres (23) de junio de mil novecientos noventa y dos (1992), decidió tutelar el derecho de petición fundamentándose en las siguientes consideraciones:

1. Los artículos 2, 7 y 8 de la Carta Política, que los petentes invocan como vulnerados, no consagran propiamente derechos fundamentales, sino principios filosófico-políticos orientadores de la acción estatal.

2. El derecho a la igualdad no resulta lesionado por la sola inacción de la autoridad de quien se ha solicitado un pronunciamiento.

3. Se evidencia un claro y ostensible desconocimiento del derecho de petición ocasionado por la omisión del instituto demandado. Pues si bien los procedimientos administrativos señalados en la ley para la constitución de los resguardos indígenas no contienen determinación de plazos para todas las etapas o momentos que los conforman, es evidente que de todas formas la decisión debe producirse en un término razonable, conforme a la naturaleza y complejidad de la actuación administrativa. En el presente caso han transcurrido seis años y once meses, término más que razonable y suficiente para que la administración haya emitido el correspondiente pronunciamiento.

C. La sentencia de tutela proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no fue objeto de impugnación y, de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Nacional y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Quinta de Selección de esta Corte la eligió, para efectos de su revisión.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo en referencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991.

Los principios fundamentales de la Carta en su relación con los derechos

El artículo 86 de la Constitución Política, que ha sido invocado por los petentes dando origen al proceso del que ahora se ocupa la Corte, tiene su razón de ser en la necesidad de garantizar la realización efectiva y concreta de los derechos constitucionales fundamentales.

La naturaleza eminentemente protectora de la acción de tutela se pone de presente en las notas de inmediatez, preferencia y sumariedad con las cuales, junto a otros elementos, el constituyente ha querido caracterizarla.

No puede concebirse ni entenderse esta institución, ni tampoco los derechos a cuya protección se orienta, sin referencia al contexto general de la Carta Política ni de manera aislada respecto de los principios y fines que la inspiran.

Es claro que entre los fundamentos principales del sistema constitucional está la consideración del ser humano, su dignidad y sus derechos como objetivo y razón de la actividad estatal y del papel que dentro de la organización política cumplen las autoridades públicas. Esta perspectiva no puede desconocerse al momento de establecer los alcances de la normativa constitucional ni cuando se confronta con ella el ejercicio práctico de la función pública en sus diversas manifestaciones.

Si bien es cierto que los preceptos invocados por los actores en el caso bajo examen, que están consagrados en los artículos 2, 7 y 8 de la Constitución Nacional, en donde se establecen los fines del Estado, el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana y la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, no están destinados a la previsión de normas específicas sobre derechos fundamentales, es necesario afirmar que, como se viene exponiendo, éstos no

pueden ser estudiados de manera aislada, pues sólo en la medida en que sean entendidos en función de los fines y obligaciones estatales se puede decir que se han interpretado en la forma debida. El desconocimiento de un derecho fundamental lleva implícito el fracaso de los fines del Estado.

Así, pues, la Corte Constitucional estima necesario, previamente a la definición del caso concreto, subrayar el sentido de tales fines en cuanto alude al tema objeto de controversia.

El artículo 1º de la Carta define a Colombia como un Estado Social de Derecho que tiene las características de ser democrático, participativo y pluralista y que está fundado en la dignidad humana, en la solidaridad de quienes lo integran y en la prevalencia del interés general.

A la vez, el artículo 2º de la Constitución indica que son fines esenciales del Estado, entre otros, el servicio a la comunidad, la garantía de una efectiva vigencia de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la procura de una participación de todos en las decisiones que los afectan.

Como ya lo expresó esta Corte, “los principios fundamentales del Estado son una pauta de interpretación ineludible por la simple razón

de que son parte de la Constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo cuarto del texto fundamental”<sup>1</sup>

Considera la Corporación, además, que tales principios encuentran soporte, también dotado de fuerza vinculante, en las declaraciones formuladas por el Constituyente en el Preámbulo de la Carta cuando señala entre los fines de ésta el de asegurar a los integrantes del pueblo la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo.

En torno a la fuerza obligatoria del Preámbulo, ha expresado la Corte:

“El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos.

El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas.

Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la transgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan.

Considera la Corte que la preceptiva constitucional ha sido enderezada por el propio

Constituyente a la realización de unos fines, al logro de unos cometidos superiores ambicionados por la sociedad, que cabalmente son los que plasma el Preámbulo y que justifican la creación y vigencia de las instituciones. Quitar eficacia jurídica al Preámbulo, llamado a guiar e iluminar el entendimiento de los mandatos constitucionales para que coincida con la teleología que les da sentido y coherencia, equivale a convertir esos valores en letra muerta, en vano propósito del Constituyente, toda vez que al desaparecer los cimientos del orden constitucional se hace estéril la decisión política soberana a cuyo amparo se ha establecido la Constitución.

Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma -sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios.

Si la razón primera y trascendente del control constitucional no es otra que la de garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución, ese control deviene en utópico cuando se limita a la tarea de comparar entre sí normas aisladas, sin hilo conductor que las armonice y confiera sentido integral, razonable y sólido al conjunto.”<sup>2</sup>

Así, pues, el ejercicio de la actividad pública, en especial por cuanto concierne a la administración, no puede cumplirse con desconocimiento del principio constitucional que impone la efectividad de los derechos de las personas, uno de los cuales es precisamente el de petición -invocado en este proceso-, ni de espaldas al carácter pluralista de la organización política colombiana, plasmado en el artículo 1º y desarrollado, en lo referente al caso de cuya decisión se trata, por los artículos 7º y 13 de la Constitución, el primero al reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación y el segundo al proclamar el principio de igualdad y la proscripción de toda forma discriminatoria.

El derecho de petición

El artículo 23 de la Carta dispone lo siguiente:

“Artículo 23: Toda persona tiene derecho a 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”.

Este derecho, cuyo propósito es el de buscar un acercamiento entre el administrado y el Estado, otorgándole al ciudadano un instrumento idóneo con el cual acudir ante él en busca de una información o con el fin de que se produzca un pronunciamiento oportuno por parte del aparato estatal, es una garantía propia del sistema de gobierno democrático y una manifestación de la soberanía popular.

Según la propia norma constitucional el derecho de petición involucra no sólo la posibilidad de acudir ante la administración, sino que supone además, un resultado de ésta, que se manifiesta en la obtención de la pronta resolución. Sin este último elemento el derecho de petición no se realiza, pues es esencial al mismo.

Desde luego, como ya lo ha advertido esta Corte<sup>3</sup>, no podría tomarse como parte del derecho de petición una prerrogativa que llevara forzosamente a que la administración definiera favorablemente las pretensiones del solicitante.

Por ello, “no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. Ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición”.

Pero, claro está, si sucede a la inversa, es decir, si transcurren los términos que la ley contempla sin que se obtenga respuesta alguna de la administración, el derecho de petición resulta desconocido por cuanto no se cumple el mandato constitucional de la prontitud en la contestación oficial al peticionario.

En el presente caso la pronta resolución no se ha manifestado y, por el contrario, se han dilatado los términos de decisión de manera ostensible, de lo que resulta el desconocimiento de un derecho fundamental.

Y si bien la omisión de la autoridad genera la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo, que puede ser demandable ante la jurisdicción contenciosa, éste no exime a la administración del deber de resolver la solicitud y no puede ésta protegerse bajo la égida de su inercia.

El derecho a la igualdad

En cuanto a la afirmación del Tribunal en el sentido de que no ha sido violado el derecho a la igualdad por la sola omisión de la entidad demandada, la Corte estima indispensable formular algunas precisiones.

Muchas veces la acción o la inactividad de la administración no necesariamente lesiona un solo derecho fundamental. Es más, puede decirse que en la mayoría de los casos ocurre una violación múltiple de derechos, pues directa o indirectamente están relacionados entre sí.

En el presente caso la Corte considera que la reticencia en que la administración ha incurrido vulnera, además del derecho de petición, el derecho a la igualdad material, pues existe el deber constitucional de adoptar las medidas pertinentes en favor de grupos discriminados o marginados. Y siendo evidente el abandono, humillación y discriminación a los que han sido expuestos los indígenas durante siglos, se hace necesario que se imponga siempre a su favor un trato preferencial.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE:**

Primero.- Confirmar el fallo de tutela del veintitres (23) de junio de 1992 proferido por la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Segundo.- Comunicar a la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con

el fin de que se dé cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sentencia T-406. Sala Primera de Revisión. Junio 5 de 1992. Magistrado Ponente: Doctor Ciro Angarita Barón.

2 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-479. Agosto 13 de 1992. Magistrados Ponentes: Doctores José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

3 Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia del 25 de mayo de 1992.