COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/518/01

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/518/01
Expediente	—
Fecha	2001-05-17
Sala	Sala Novena
Magistrado ponente	Dra CLARA INES
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Peticion
- Accion De Tutela
- /Pension De Jubilacion

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Expediente T-399266. Acción de tutela interpuesta por José Miguel Mercado Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados de revisión de los fallos de instancia adoptados por los Juzgado Promiscuo

Texto completo

T-518-01 Sentencia T-518/01 Sentencia T-518/01 DERECHO DE PETICION -Alcance y contenido DERECHO DE PETICION -Núcleo esencial ACCION DE TUTELA -Improcedencia para definir entidad responsable de pensión /PENSION DE JUBILACION -Improcedencia de tutela para definir entidad responsable de pensión ACCION DE TUTELA -Improcedencia general pago de acreencias laborales Referencia:

expediente T-399266. Acción de tutela interpuesta por José Miguel Mercado Salcedo contra el Hospital Local de Tenerife (Magdalena). Magistrada ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Bogotá, D. C., diecisiete (17) de mayo de dos mil uno (2001). La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRAN SIERRA dicta la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de los fallos de instancia adoptados por los Juzgado Promiscuo Municipal de Tenerife y Segundo Promiscuo del Circuito de Plato (Magdalena), en virtud de la acción de tutela impetrada por el ciudadano José Miguel Mercado Salcedo contra el Hospital Local de Tenerife.

I. ANTECEDENTES. Mediante escrito presentado el 23 de abril de 1999, el señor JOSE MIGUEL MERCADO SALCEDO, en su condición de exfuncionario del Hospital Local de Tenerife (Magdalena), solicitó al gerente de ese centro asistencial, doctor JAVIER CUETO POLO, la expedición, a su costa, de copias de las planillas de pago en las cuales aparecían relacionados sus derechos salariales, de comprobantes de pago correspondientes al período comprendido entre el 1º de diciembre de 1997 y el 31 de diciembre de 1998, así como del contrato de trabajo referido a ese mismo lapso. Explicó el señor MERCADO que su petición solicitud obedecía al no pago oportuno de la totalidad de

sus "mesadas" y, además, solicitaba la liquidación y pago de las demás prestaciones sociales a las que por ley tenía derecho.

Como quiera que su solicitud no obtuvo respuesta alguna, el señor MERCADO SALCEDO, el 10 de julio de 2000, interpuso acción de tutela por la vulneración del derecho fundamental de petición, contra el Hospital Local de Tenerife, representado por su gerente JAVIER CUETO POLO, con el fin de que se le protegiera ordenándole a dicho funcionario que en forma inmediata procediera a entregarle los documentos requeridos y le pagara las prestaciones sociales que le correspondían.

Igualmente, pidió que si el juez lo estimaba conducente, compulsara copias a la Procuraduría General de la Nación para que se investigara la conducta del gerente del hospital.

El accionante en el texto de la demanda reseñó que fue vinculado al hospital el 1 de diciembre de 1997 como auxiliar de sistemas y que el contrato celebrado era de trabajo y no de prestación de servicios como se señaló en el mismo. Anexó a la demanda copias de los contratos que suscribió y del escrito dirigido al gerente del hospital, el cual, en su parte inferior derecha ostenta una firma y como fecha de recibido el "IV-23-99".

II. LOS FALLOS OBJETO DE REVISION. 1. Primera Instancia. El Juzgado Promiscuo Municipal de Tenerife, en sentencia de 24 de julio de 2000, resolvió no tutelar el derecho de petición invocado por el señor JOSE MIGUEL MERCADO, así como "abstenerse" de emitir pronunciamiento alguno sobre el pago de las prestaciones sociales alegado por el demandante.

El a quo reseñó que la petición formulada por el accionante al gerente reunía los requisitos legales y que el escrito, de acuerdo con diligencia de inspección judicial que practicó a las dependencias del hospital, fue recibido en el centro asistencial por LUZ MERY ROCHA MENDOZA, quien para ese entonces ocupaba el cargo de bacterióloga. Seguidamente, citó normas y jurisprudencia relacionada con el derecho de petición y los silencios positivo y negativo, para concluir que el actor debía "

pedir la revocatoria directa del acto administrativo presunto, al tenor del artículo 69 del C. C. A., para que le sean entregadas sus copias y el pago de su acreencia laboral, que hace en forma adicional"

. Agregó que " No hay evidencia además, de que el, (sic) Gerente de E.S.E Hospital Local de Tenerife (Magdalena), hubiese tenido conocimiento de la petición incoada por cuanto se evidenció que la doctora LUZ MERY ROCHA MENDOZA ocupaba el cargo de bacterióloga y no se comprobó su actuación en la sección administrativa, auncuando el Despacho no tuvo en cuenta esta situación"

(Folios 16 a 21). 2. Impugnación. El accionante solicitó la revocatoria del fallo, para lo cual argumentó que el juez incurrió en contradicción pues reconoció que el derecho fue vulnerado pero no lo tuteló, violando de paso el derecho a la igualdad, porque en una acción de tutela interpuesta por la señora MERCEDES MOJICA ARIAS como "supernumerario"

de la administración municipal, le reconoció el derecho a sus prestaciones sociales y ordenó a la Alcaldía que procediera al pago de las mismas.

Agregó el recurrente que no comprendía por qué el juez no tuvo en cuenta que la protección constitucional a las prestaciones sociales debe ser la misma que se la da al salario, pues conforme a la Sentencia T-260 de la Corte Constitucional, si se retarda el reconocimiento o la liquidación y hay solicitud del interesado, la acción de tutela prospera por violación al derecho de petición.

Sostuvo que se advertía " un espíritu proteccionista del juzgado hacia el gerente del hospital, puesto que "habló del Art: 40 del C.C.A, pero no aplicó el inciso segundo cuando dice: salvo que el interesado halla (sic) hecho uso de la vía

gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto,, a hora (sic) el Art: 41 del mismo código en su inciso tercero deja entender que se trata de una actitud facultativa cuando señala que podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los Art: 71, 73 y 74 de la misma normatividad".

(Folios 22 y 23). 2. Segunda Instancia. El Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Plato confirmó la providencia impugnada porque consideró que no existió violación del derecho fundamental de petición, en razón de que el funcionario destinatario de la solicitud nunca la recibió y tampoco tuvo conocimiento de la misma y ese fue el motivo para que no se produjera respuesta oportuna.

Argumentó el a quem que el peticionario debió estar pendiente acerca de la persona que recibió el escrito y atento para que se le diera debida respuesta, pues aunque es cierto que la norma habla de 15 días para tal efecto, el solicitante debe insistir para verificar si la petición llegó a manos de quien debe responder por lo solicitado, esto es, que debió manifestarle al gerente del hospital que le había enviado una solicitud para que le respondiera.

Reseñó que los declarantes HERNAN JULIO SANCHEZ OROZCO y DILIA MARIA VASQUEZ ACOSTA (empleados del hospital), manifestaron que no sabían si el gerente del centro asistencial recibió el memorial contentivo de la solicitud, y aunque el primero supuso que si la doctora ROCHA lo recibió debió informarle al gerente, subsistía la duda en tal sentido.

Respecto de las "mesadas" o prestaciones reclamadas por el accionante, la segunda instancia afirmó que éste no tenía derecho a ellas por cuanto fue vinculado mediante un contrato de prestación de servicios y éstos no generan primas ni cesantías y tampoco la obligación de afiliar al contratado a una entidad prestadora del servicio de salud.

Finalmente, consideró que el a quo debió sugerirle al accionante que presentara nuevamente la solicitud al gerente del hospital. Con fundamento en lo anterior, la segunda instancia, además de confirmar el fallo impugnado, en la parte resolutiva señaló que el accionante tenía la oportunidad de volver a solicitar los documentos que requería porque la primera petición nunca llegó a manos de quien debía contestarle, e igualmente, que el actor no tenía derecho a reclamar prestaciones sociales porque celebró un contrato de prestación de servicios con el hospital accionado (Folios 25 a 27).

III. CONSIDERACIONES Y DECISION DE LA CORTE. 1. Competencia. De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos antes reseñados.

2. Reiteración de Jurisprudencia Frente a los argumentos que sirvieron de sustento a los jueces de instancia para denegar la tutela impetrada por el ciudadano JOSE MIGUEL MERCADO SALCEDO, La Sala Novena de Revisión observa la necesidad de reiterar la constante jurisprudencia de la Corte Constitucional, en primer lugar, acerca de la vulneración del derecho fundamental de petición que se consolida cuando una autoridad pública omite responder oportunamente una solicitud respetuosa que se le haya formulado, sin que se justifique o neutralice la violación del derecho por la operancia del silencio administrativo, o pretextando acontecimientos tales como la desorganización en la recepción y trámite de la correspondencia que se reciba en determinada entidad estatal; y, en segundo término, respecto de la improcedencia de la acción de tutela para obtener el reconocimiento de prestaciones sociales, salvo casos excepcionales.

Sobre el primer tema, se recuerda: " Abundante ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza, alcance e importancia de este derecho fundamental, cuyo núcleo esencial puede concretarse en dos aspectos: i) en una pronta respuesta por parte de la autoridad ante la cual ha sido elevada la solicitud y, ii) en una respuesta de fondo a la petición planteada, sin importar que la misma sea favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.

" Ha de entenderse, entonces, que existe vulneración del núcleo esencial de este derecho, cuando la entidad correspondiente no emite una respuesta en un lapso que, en los términos de la Constitución, se ajuste a la noción de

“pronta resolución”, o, cuando la supuesta respuesta se limita a evadir la petición planteada, al no dar una solución de fondo al asunto sometido a su consideración.

(...) " Dentro de este contexto, ha de entenderse que mientras el legislador no fije un término distinto al señalado en el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo para dar respuesta a las solicitudes elevadas a la administración para determinados casos o en forma general, los organismos estatales y los particulares que presten un servicio público, han de observar el término de quince (15) días establecido en esta norma. Término que, tal como se ha indicado en algunos pronunciamientos de esta Corporación, pese a ser de obligatorio cumplimiento, puede ser ampliado de forma excepcional, cuando la administración, en razón de la naturaleza misma del asunto planteado, no pueda dar respuesta en ese lapso, evento en cual así habrá de informárselo al peticionario, indicándole, además de las razones que la llevan a no responder en tiempo, la fecha en que se estará dando una contestación que satisfaga el segundo aspecto del derecho de petición, cual es la respuesta de fondo. Término éste que ha de ser igualmente razonable”.

[1] "...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.

"... no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide , es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.).

" Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

" Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

"La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

" En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta.

" En el campo del asunto que principalmente importa a los fines de este proceso, el silencio administrativo es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela"

[2] . "... esta Sala no comparte la decisión tomada por el a-quo, ya que la desorganización de la correspondencia de las Empresas Públicas de Manizales, no es excusa para conculcar el derecho de petición del actor, pues la dilación injustificada, la falta de un pronunciamiento concreto y la ausencia de respuesta por parte de la entidad al asunto sometido a su consideración, vulneran ostensiblemente el derecho fundamental de petición. Sobre este tema se pueden consultar entre otras, las siguientes sentencias: T-279/94, 161/96, T-211/96, T293/96, T-456/96 y T-520/96."

[3] En cuanto a la improcedencia de la acción para el reconocimiento de prestaciones laborales, se ha definido lo siguiente: “ La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la liquidación y pago de obligaciones laborales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario, en los términos que se dejan expuestos, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente” [4] .

“La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que los jueces en sede de tutela no pueden pronunciarse de fondo sobre el reconocimiento de prestaciones sociales, como tampoco determinar la entidad de previsión social obligada al pago de dicha carga prestacional, por cuanto carecen de la respectiva competencia para hacerlo. Lo anterior, en razón a la naturaleza legal del derecho sobre el cual versa una controversia de esa índole, que supone la existencia de otros medios de defensa judicial para reclamarlo, así como por la finalidad de la función netamente preventiva que esos jueces desempeñan frente a la amenaza o vulneración de los derechos constitucionales fundamentales, que a todas luces descarta un posible pronunciamiento declarativo de derechos de competencia de otras jurisdicciones, dada la insuficiencia del material probatorio y de los elementos de juicio en que podrían fundamentarse para proferir una decisión de esa trascendencia” [5] .

3.- El caso concreto. Inicialmente, es necesario reseñar que en el trámite de revisión surtido por la Corte, la Sala, en auto de 14 de marzo pasado, ordenó oficiar al representante legal del Hospital Local de Tenerife para que dentro del término de tres días informara si se había respondido al aquí accionante su solicitud de 23 de abril de 1999.

La comunicación fue enviada por la Secretaría General el día 15 de marzo sin que se recibiera respuesta alguna. En cuanto a los fallos materia de revisión, como bien puede apreciarse, los jueces de instancia se equivocaron abiertamente al negar el amparo del derecho de petición, pues como lo ha señalado la jurisprudencia, la figura del silencio administrativo no neutraliza la violación del derecho fundamental contemplado en el artículo 23 de la Carta, como tampoco lo hace el presunto hecho según el cual el gerente del Hospital Local no recibió el memorial contentivo de la solicitud formulada, o lo que es lo mismo, no tuvo conocimiento de su existencia por no haber llegado a su poder; porque lo cierto es que en el expediente se acredito, mediante inspección judicial, que el accionante entregó el escrito en el centro asistencial, de modo que si al interior de la institución no se le dio el trámite que correspondía, no puede erigirse esa circunstancia como excusa para sostener que no existió el quebrantamiento del derecho fundamental invocado, como que de aceptarse muy difícilmente la violación se consolidaría en la realidad, en la medida en que el complejo funcionamiento de la mayoría de entidades e instituciones públicas serviría para justificar la tardanza o ausencia de pronta resolución frente a cualquier petición.

Tampoco puede admitirse la negación de la tutela sobre la base de que el interesado debió insistir o reiterar su solicitud para constatar que el gerente del hospital efectivamente había recibido la solicitud, pues esa exigencia no está contemplada en norma positiva alguna. Desde luego, es apenas comprensible que quien formula una petición se interese por saber cuál fue su resultado, pero si no lo hace, ello no exime al servidor público de cumplir con el deber de responder oportuna y prontamente las peticiones respetuosas que se le formulen, tal y como lo establecen la Constitución y la Ley.

En sentido contrario, la acción de tutela no es procedente para ordenar el pago de las prestaciones laborales que reclama el accionante y a las que dice tener derecho, pues resulta claro que se trata de la exigencia de derechos de rango legal que pueden ser reclamados por el medio judicial ordinario, de modo que la Sala no puede compartir en este caso la categórica afirmación del fallador de segundo grado en el sentido de que el actor no tenía derecho a recibir las prestaciones sociales reclamadas, pues ese es un asunto que se debe debatir ante el juez competente, máxime si, como se observa, el accionante lo que realmente pretendió desde un comienzo fue que se le respondiera la solicitud que formuló y por ello sólo invocó la protección del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional.

Conforme con todo lo expuesto, se revocarán los fallos revisados y, en su lugar se tutelará el derecho fundamental de petición al accionante JOSE MIGUEL MERCADO SALCEDO, para lo cual se ordenará al Gerente o Representante Legal o a quien haga sus veces, del Hospital de Tenerife, Magdalena, que dentro del perentorio término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, si no lo hubiere hecho, responda la petición formulada por el señor JOSE MIGUEL MERCADO SALCEDO en escrito entregado en ese centro asistencial el día 23 de abril de 1999, previniéndolo para que en lo sucesivo no repita la omisión que dio origen a la presente acción.

De otra parte, la Sala considera pertinente ordenar la compulsación de copias del expediente con destino a la Procuraduría Provincial de Carmen de Bolívar, Bolívar (Decreto 262 de 2000, artículo 76, numeral 1, literal a, y Resolución 018 de 2000, artículo 3º, numeral 5.3), para que, de una parte, se investigue la comisión de presunta falta disciplinaria por parte de funcionarios del Hospital Local de Tenerife en razón de la violación al derecho de petición que se consolidó y, de otro lado, para que se verifique si igualmente el actual representante legal del mencionado centro asistencial pudo incurrir en infracción al régimen disciplinario al no haber dado respuesta a la solicitud formulada por la Secretaría General de la Corte Constitucional en oficio OPT-151, de 15 de marzo de 2001.

IV. DECISIÓN. 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 Política, RESUELVE Primero :

REVOCAR los fallos dictados en el presente expediente por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tenerife, de 24 de julio de 2000, y por el Juzgado Segundo Promiscuo del Circuito de Plato (Magdalena) el 21 de septiembre del mismo año, mediante los cuales denegaron la acción de tutela impetrada. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición al accionante JOSE MIGUEL MERCADO SALCEDO.

Segundo: ORDENAR , en consecuencia, al gerente o representante legal, o a quien haga sus veces, del Hospital Local de Tenerife (Magdalena), que dentro del perentorio término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, si no lo hubiere hecho, responda la petición formulada por el señor JOSE MIGUEL MERCADO SALCEDO en escrito entregado en ese centro asistencial el día 23 de abril de 1999, previniéndolo para que en lo sucesivo no repita la omisión que dio origen a la presente acción.

Tercero: ORDENAR que, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, se compulsen copias del expediente con destino a la Procuraduría Provincial de Carmen de Bolívar (Bolívar) para los fines indicados en la parte motiva de la presente sentencia.

Cuarto: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada Ponente JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencia T-170 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra [2] Sentencia T-242 de 1993. M. P.

[3] Sentencia T-096 de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz [4] Sentencia T-01 de 1997, M.P. José Gregorio Hernandez . [5] Sentencia T-305 de 1998. M. P. Hernando Herrera Vergara

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 19 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.