

T-116-97

Sentencia T-116/97

DERECHO DE PETICION ANTE AUTORIDAD PUBLICA-Alcance y contenido de la respuesta

En el evento de la petición elevada ante las autoridades públicas, el trámite, alcance y contenido de la respuesta debe ajustarse al orden legal vigente. En este sentido, no le es dado al juez de tutela resolver sobre el objeto de la petición en sentido positivo o negativo, pues ello es de la competencia de la autoridad ante quien se dirige la petición. Lo que es procedente al amparar el derecho de petición es que se resuelva la solicitud en forma pronta y oportuna, dentro de los términos legales correspondientes.

CERTIFICACION POR AUTORIDAD PUBLICA-Tiempo de servicios/ARCHIVO DOCUMENTAL-Responsabilidad/DERECHO DE PETICION-Información sobre tiempo de servicio

El deber de certificación respecto del ejercicio de funciones y actos derivados de la actividad de una entidad o autoridad pública no puede truncarse por el descuido administrativo con que ésta mantenga su archivo documental, de todas formas, la responsabilidad de acreditar sobre la ocurrencia de un determinado acto, situación o circunstancia ocurridos durante el cumplimiento de las funciones públicas se mantiene en cabeza de la misma y le compete sólo a ella, aun cuando la colaboración del peticionario en la complementación de la documentación resulte viable y pertinente, a fin de resolver a cabalidad sobre la solicitud formulada.

ARCHIVO DE INFORMACION-Mecanismos apropiados/ACCESO A LA INFORMACION-Instrumentos conducentes

La acción de tutela no es el instrumento para forzar la obtención de resultados más allá de las posibilidades materiales de la autoridad contra la cual se formula la acción. Lo anterior no es óbice para que las entidades públicas puedan eludir el deber de implementar mecanismos apropiados para la guarda de la información institucional, en especial, aquella relacionada con las materias laborales del personal a su servicio, debido a la importancia de la misma frente a una eventual reclamación de los derechos de los empleados que allí han laborado, así como el establecimiento de instrumentos conducentes a garantizar el acceso a una

información fidedigna y veraz sobre los distintos aspectos de la actividad administrativa de la respectiva entidad.

Peticionario: Ana Isabel Cucaita Robayo

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997).

En desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz, procede a revisar las sentencias proferidas en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud.

La señora Ana Isabel Cucaita Robayo formuló acción de tutela en contra de la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Santafé de Bogotá y su Jefatura de Personal, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso y trabajo en condiciones dignas, los cuales estimó vulnerados al no haberle sido expedidos los certificados de tiempo de servicio prestado a esa Secretaría, y en consecuencia demanda se ordene a ésta su elaboración.

Los hechos que sustentan la anterior petición y que constan en el expediente son:

2.1 La señora Ana Isabel Cucaita Robayo, mediante petición verbal, solicitó a la Jefatura de Personal de la Secretaría de Educación de la ciudad de Santafé de Bogotá, un certificado del tiempo de servicio laborado como maestra interina, para efectos de adelantar el reconocimiento y pago de su pensión de jubilación ante el Fondo Prestacional del Magisterio. En dicha Secretaría le fue manifestada la necesidad de que acudiera ante la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá, a fin de obtener las copias de los decretos de vinculación al servicio, puesto que el archivo se hallaba ubicado en esa entidad.

2.2 Una vez obtenidos los decretos de nombramiento, fueron presentados ante la Secretaría de Educación, en donde se expidió una constancia (7 de Mayo de 1996) que transcribió dichos actos administrativos, la cual fue adjuntada a la documentación exigida por el Fondo Prestacional del Magisterio.

2.3 Dicho Fondo devolvió la certificación por imprecisión en los términos exactos de iniciación y terminación de la prestación del servicio. La Secretaria de Educación, a través de la Jefatura de Personal, por petición escrita de la señora Cucaita Robayo (27 de junio de 1996) procedió a expedir una nueva constancia (8 de julio de 1996) indicando que revisado el archivo de la oficina de interinidades no apareció registro alguno de decretos o resoluciones que permitieran certificar la época precisa en que prestó el servicio, certificación que tampoco fue aceptada.

2.4 Finalmente la actora, sintiéndose indefensa ante la actitud de las dos entidades, en lo que definió como “en el momento soy una pelota de jugar pingpong.”, acudió ante la Procuraduría General de la Nación para que se adelantara la correspondiente investigación; dicho trámite culminó en la remisión de su denuncia al Fondo Prestacional del Magisterio.

2.5 En razón a lo anterior, la señora Cucaita Robayo formuló acción de tutela señalando que la vulneración a sus derechos fundamentales de petición, trabajo en condiciones dignas y justas y debido proceso se debe a la negligencia de la administración pública para dar respuesta a su solicitud, en este caso representada en la Jefatura de Personal de la Secretaría de Educación y en el Fondo Prestacional del Magisterio. Adicionalmente, hizo referencia a varios fallos de la Corte Constitucional relacionados con la satisfacción del derecho de petición y los efectos del silencio administrativo en las solicitudes elevadas ante las autoridades para sustentar su petición, así como a un pronunciamiento del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá en el sentido de que las fallas operacionales de las instituciones no se pueden trasladar a los usuarios.

Ante la falta de respuesta a su petición en forma adecuada y temerosa de perder el derecho a la pensión de jubilación que estimó causado pidió, que a través de la tutela, se ordenara a la entidad accionada a expedir el certificado de tiempo laborado en interinidad durante el año de 1969.

2.6. De la acción de tutela conoció el Juez Veinte Penal Municipal de Santafé de Bogotá,

quien luego de la práctica de algunas pruebas, desestimó las pretensiones de la actora, por no encontrar vulneración de los derechos fundamentales mencionados. La sentencia fue impugnada por la accionante, de la cual conoció el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, el cual confirmó la decisión y remitió el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme a lo dispuesto al artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

2.7. La Sala de Selección Once, de la Corte Constitucional, procedió a su escogencia y reparto a la Sala Sexta de Revisión, mediante auto del 22 de noviembre de 1996, de conformidad con el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

II. Las decisiones judiciales que se revisan

- Primera instancia: Juzgado Veinte Penal Municipal de Santafé de Bogotá.

Mediante fallo del 4 de septiembre de 1996, el Juzgado Veinte Penal Municipal de Santafé de Bogotá resolvió denegar la tutela, bajo las consideraciones que a continuación se exponen:

“Apreciamos entonces que la División de Personal de la Secretaría de Educación del Distrito sí respondió de manera oportuna y rápida la petición de la accionante, absolviendo oralmente de inmediato la verbal que se le hizo y la escrita por idéntico medio seis (6) días hábiles después mediante constancia, donde convalidaba los decretos que ella aportó [sic], aclarando que por no figurar en el archivo de la oficina de interinidades registro de decreto o resolución les era imposible señalar el tiempo de servicio con fechas específicas, contestando así en forma negativa la solicitud que la accionante elevó en misiva del 27 de junio de 1996(...)”.

El Juzgado estimó, igualmente, que la tutela no procedía, toda vez que los documentos requeridos no se encontraban en los archivos de la Secretaría Distrital por su extrema antigüedad, esto es, más de diecisiete años, situación que, en su concepto, exonera de cualquier culpa o negligencia a la entidad accionada, máxime cuando la interesada no tuvo la precaución ni el cuidado de guardar certificaciones del tiempo de servicio prestado. Además, agregó que tales documentos son susceptibles de consecución en los centros educativos donde trabajó interinamente la petente, o a través del pagador respectivo, o del Jefe del Archivo de la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá o mediante la intervención del Fondo

Prestacional del Magisterio.

En cuanto a los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo en condiciones justas, determinó que la actuación de la entidad accionada no representó menoscabo de aquellos, ya que las respuestas otorgadas en forma oportuna eliminan la posibilidad de invocar una dilación injustificada en los términos establecidos en el Decreto 01 de 1984, citado por la quejosa. Consideró, así mismo, que no debían confundirse aspectos derivados del derecho fundamental al trabajo, vale decir, “situaciones contingentes o accidentales, que no hacen parte de su núcleo esencial” para decretar su violación.

- La impugnación

Oportunamente, la señora Cucaita Robayo impugnó el fallo de instancia sin agregar mayores consideraciones que las de su libelo introductorio de demanda.

- Segunda Instancia: Juzgado Cuarenta Penal del Circuito de Santafé de Bogotá.

Conoció de la impugnación el Juez Cuarenta Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, quien mediante sentencia del 27 de noviembre de 1996 resolvió confirmar el fallo de primera instancia, por la imposibilidad que asiste al juez de tutela para imponer a la entidad demandada la obligación de expedir certificaciones del tiempo de servicio cuando éste no aparece registrado en sus archivos internos, aclarando que con ello se rebasaría el ámbito de su competencia, por lo que el suministro de la información debía recaer en la actora. Así lo manifestó:

“Es evidente que la accionante señora ANA ISABEL CUCAITA ROBAYO debe allegar pruebas a la Secretaría de Educación, oficina de Personal, que efectivamente tomó posesión del cargo, en cuyos archivos reposa copia de los decretos de nombramiento para ejercerlo en interinidad, pero no de las actas de posesión, que normalmente se entrega a los trabajadores cuando inician las correspondientes labores en las Instituciones Públicas, para llevarlas a la oficina en donde deben expedir las certificaciones, esto es la oficina de personal, o solicitarlo al correspondiente plantel educativo donde ha manifestado se desempeñó como maestra interina durante el tiempo que pretende acreditar.”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para proferir sentencia en relación con las anteriores providencias, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. La materia a examinar.

El asunto sometido a revisión de esta Sala, versa sobre la inconformidad que surge en una ciudadana frente a las respuestas recibidas de las autoridades públicas requeridas, como son: la Secretaría de Educación del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, por la no certificación con precisión del tiempo de servicios prestados como maestra interina y el Fondo Prestacional del Magisterio, por la devolución efectuada para complementar los documentos aportados para el trámite del derecho de pensión de jubilación, situaciones que la llevaron a impetrar un acción de tutela, por considerar transgredidos sus derechos de petición, debido proceso y trabajo en condiciones dignas y justas.

De manera que el examen de este caso deberá efectuarse desde la perspectiva de los alcances del derecho de petición ante las autoridades públicas.

En primer término, la preceptiva constitucional que reconoce el derecho de petición se encuentra en el artículo 23 de la Carta Política, que a la letra reza:

“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.”.

Es claro que la naturaleza del derecho de petición fue definida por el mismo Constituyente de 1991 como fundamental y de aplicación inmediata (C.P., art. 23 y 85), dada su pertenencia al ámbito de los derechos inherentes a la persona humana y por su relevancia para la participación democrática en las decisiones de la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, como para asegurar el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, al igual que los deberes sociales del Estado, por las autoridades de la República

(C.P., art. 2o.).

Su ejercicio se autoriza ante dos instancias de la organización política y social, como son: las autoridades públicas de la República y las organizaciones privadas, dentro de la reglamentación que para el efecto expida el Legislador, la cual no podrá exceder el propio marco constitucional.

Los distintos pronunciamientos de orden constitucional han sido insistentes en precisar que los presupuestos esenciales del derecho de petición consisten, de un lado, en la posibilidad de formular peticiones respetuosas, por motivos de interés general o particular y, de otro, en la obtención de una pronta resolución del asunto puesto en consideración. Esos dos componentes del derecho de petición son inescindibles, estos es, que el goce y satisfacción del mismo se realiza una vez ambos se verifiquen, por lo tanto el derecho se concreta en la formulación de una petición pero se efectiviza con la resolución pronta y material de la misma, independientemente, de si la respuesta resulta o no favorable al sentido de la misma.¹

En el evento de la petición elevada ante las autoridades públicas, el trámite, alcance y contenido de la respuesta debe ajustarse al orden legal vigente. En este sentido, no le es dado al juez de tutela resolver sobre el objeto de la petición en sentido positivo o negativo, pues ello es de la competencia de la autoridad ante quien se dirige la petición, como tantas veces se ha expuesto por esta Corporación. Lo que es procedente al amparar el derecho de petición es que se resuelva la solicitud en forma pronta y oportuna, dentro de los términos legales correspondientes.

En el caso sub lite se tiene que cuando la señora Ana Isabel Cucaita Robayo formuló la petición verbal, en interés particular, ante la Secretaría de Educación del Distrito de Santafé de Bogotá, a fin de que le fuera certificado el tiempo de servicios prestados en esa entidad como maestra interina, dicha solicitud le fue respondida señalándole que la información no se encontraba disponible en la dependencia de esa entidad, sino en la sede de la Alcaldía Mayor de esa misma ciudad; conseguida aquélla, procedió a emitir una constancia que recogía la información suministrada en los decretos aportados, la cual fue presentada ante el Fondo Prestacional del Magisterio y para su precisión en cuanto al tiempo exacto de servicio prestado.

De lo anterior, se desprende, de un lado, que la respuesta de la Secretaría de Educación del Distrito Capital, mediante su Jefatura de Personal, fue oportuna y dirigida a aclarar a la solicitante sobre el trámite que debía adelantar para conseguir la información, ya que como se deduce de la documentación que consta en el expediente, el archivo de los actos administrativos de esa Secretaría sobre el personal docente vinculado en forma interina durante los años 50, 60 y 70 se hallaba bajo la custodia del archivo general de la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá; por eso es que a ése deben acudir los interesados para obtener sus tiempos de servicios "...con el propósito de que la oficina de Interinidades de la Secretaría elabore y traslade la información tal y como aparece en el documento oficial.", según lo expresado por el Secretario de Educación (fols. 5 y 25).

De otro lado, la información certificada por la Secretaría fue elaborada en cumplimiento de sus deberes y en ejercicio de sus competencias, con base en los datos logrados en el archivo general de la administración distrital, toda vez que, según dicha entidad, la actora no suministró documentación adicional que permitiera constatar el período laborado, tales como, resoluciones de pago o las certificaciones por tiempo de servicios que se les entregaban en las correspondientes escuelas.

Fue en ese sentido que se orientaron los jueces de instancia para resolver la tutela al señalar que la acción de tutela no procedía por cuanto los documentos requeridos no se encontraban en los archivos de la Secretaría Distrital por su extrema antigüedad, de manera que exigir la expedición de certificados sin el soporte documental suficiente sería inducir a un exceso en la competencia de la entidad, toda vez que los mismos podían obtenerse en los centros educativos donde trabajó interinamente la petente, o a través del pagador respectivo, o del Jefe del Archivo de la Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá o a través del Fondo Prestacional del Magisterio, criterios que comparte la Sala, parcialmente.

A juicio de la Sala la entidad ante la cual se formuló la petición de información hizo todo lo que estaba a su alcance para proporcionar, de manera oportuna, respuesta a la demanda solicitada, en la medida en que certificó lo que, realmente, le constaba, es decir lo que el material documental bajo su tenencia le permitía constatar como cierto y confiable, dentro de las condiciones materiales que su propio archivo le ofrecía, sin que se pueda obligar a la misma, como se pretende, a que certifique un tiempo de servicios sin tener los soportes requeridos, lo cual excede el ejercicio de la acción de tutela y el derecho fundamental de

petición.

Desde luego que el deber de certificación respecto del ejercicio de funciones y actos derivados de la actividad de una entidad o autoridad pública no puede truncarse por el descuido administrativo con que ésta mantenga su archivo documental, de todas formas, la responsabilidad de acreditar sobre la ocurrencia de un determinado acto, situación o circunstancia ocurridos durante el cumplimiento de las funciones públicas se mantiene en cabeza de la misma y le compete sólo a ella, aun cuando la colaboración del peticionario en la complementación de la documentación resulte viable y pertinente, a fin de resolver a cabalidad sobre la solicitud formulada.

Sobre el particular la Corte ha sido clara en señalar que "...Las razones expuestas por la entidad oficial como las deficiencias de personal, volumen de expedientes, orden de las solicitudes, reestructuración de los sistemas de trabajo, entre otros, no representan un interés público general que pudiera esgrimirse para justificar la desatención del deber de respuesta oportuna (....) Lo contrario sería bendecir los vicios burocráticos de una administración contraria a los principios de celeridad, economía y eficiencia que deben caracterizar el funcionamiento de las entidades públicas creadas para el servicio de los ciudadanos.".2

Ahora bien, la Corte ha establecido que ni el derecho de petición ni la acción de tutela tienen la virtualidad de obligar a las autoridades a lo imposible. Así lo expresó, mediante su Sala Quinta de Revisión, en la Sentencia T-464 de 1996, con ponencia del Magistrado Dr. José Gregorio Hernández Galindo, en un caso en el cual la autoridad pública (Fiscalía General de la Nación) no entregó la copia de un expediente, solicitada por la peticionaria, en razón asu extravío:

"Ahora bien, una cosa es que resulte violado el derecho de petición cuando no se resuelve material y oportunamente acerca de la solicitud presentada y otra muy distinta que, ya respondido lo que la autoridad tiene a su alcance como respuesta, el peticionario aspire a que se le conceda forzosamente y de manera inmediata algo que resulte imposible.

(...)

El derecho de petición no ha sido vulnerado y, por tanto, no cabe la protección judicial, pues

la acción de tutela tampoco es procedente para alcanzar efectos fácticos que están fuera del alcance de la autoridad contra la cual se intenta.”. (Subraya la Sala).

Lo anterior no es óbice para que las entidades públicas puedan eludir el deber de implementar mecanismos apropiados para la guarda de la información institucional, en especial, aquella relacionada con las materias laborales del personal a su servicio, debido a la importancia de la misma frente a una eventual reclamación de los derechos de los empleados que allí han laborado, así como el establecimiento de instrumentos conducentes a garantizar el acceso a una información fidedigna y veraz sobre los distintos aspectos de la actividad administrativa de la respectiva entidad.

Por consiguiente, en el entendido de que la petente lo que pretende es reunir las constancias de los requisitos legalmente establecidos para solicitar se le reconozca y pague el derecho a la pensión de jubilación, se precisa que tiene abierto el camino para hacer uso de la prueba supletoria, a fin de promover su obtención bien ante la entidad a la cual corresponda el reconocimiento prestacional o, en su lugar, por la vía judicial ante la autoridad competente para demostrar su cumplimiento, con las garantías legales requeridas; así las cosas, podrá contar con diversos medios de prueba (testimonios, declaraciones, etc.) que le facilitarán comprobar el tiempo exacto de servicio prestado a la Secretaría de Educación del Distrito Capital y, en consecuencia, su ingerencia en la decisión definitiva.

De otra parte, resulta importante destacar que en lo referente al derecho de petición ejercido por la señora Cucaita Robayo, ante el Fondo Prestacional del Magisterio, con el propósito de obtener el reconocimiento de su derecho a la pensión de jubilación, no se observa transgresión alguna del mismo por parte de la accionada; esto en virtud de que la Administración para dar respuesta a las solicitudes planteadas necesariamente debe someterse a los mandatos y requerimientos de ley, para no configurar una extralimitación de funciones, de manera que si se hace necesario que el peticionario adjunte otros documentos adicionales para complementar los ya aportados o precisar la información en ellos contenida, dentro de los términos exigidos por el ordenamiento jurídico vigente, perfectamente podrá solicitarlos sin que constituye una violación al derecho de petición, como así lo indicó la Corte, en la Sentencia T-393 de 1993, con ponencia del Magistrado Dr. Fabio Morón Díaz.

Por último, la Sala comparte las decisiones de los jueces de primera y segunda instancia de

tutela en lo que respecta a los derechos fundamentales al debido proceso y al trabajo en condiciones justas, denunciados como transgredidos por la accionante, en virtud de que la actuación de la entidad accionada no representa menoscabo alguno de los mismos, ni afectación o desconocimiento de su núcleo esencial.

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 las sentencias proferidas por el Juzgado Veinte Penal Municipal de Santafé de Bogotá, el 4 de septiembre de 1996, y por el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito de Santafé de Bogotá, el 26 de noviembre del mismo año, que denegaron la acción de tutela promovida por la señora Ana Isabel Cucaita Robayo.

Segundo.- LIBRESE por Secretaría comunicación al Juzgado Veinte Penal Municipal de Santafé de Bogotá, con el objeto de que se surta la notificación de esta providencia, según lo dispuesto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver entre otras las Sentencias T-495/92, T- 010/93, T-392/94, T-392/95 y T-291/96.