

Sentencia T-210/05

ACCION DE TUTELA CONTRA MINISTERIO DE TRANSPORTE-Expedición de certificado laboral

DERECHO DE PETICION-Regulaciones constitucionales que puede tener su ejercicio

DERECHO DE PETICION-Tesis básicas de la jurisprudencia sobre contenido y alcance
/DERECHO DE PETICION Y DERECHO A LO PEDIDO-Diferencias

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado las tesis básicas que conforman el contenido y alcance del derecho de petición. En la sentencia T-377 de 2000, se resumieron estos criterios así : el derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa; el núcleo esencial reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; la respuesta debe ser puesta en conocimiento del solicitante; esta respuesta no implica resolución favorable de lo solicitado; por regla general, el derecho de petición se reclama ante las autoridades públicas, pero puede proceder contra particulares cuando la ley lo determine; el silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición. Es más, ha señalado la Corte que el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. En la práctica esto significa que no se debe confundir el derecho de petición, que es la posibilidad de acudir a la administración, con el derecho a lo pedido, tal como está explicado en la sentencia T-242 de 1993.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Imposibilidad de trasladar al peticionario las fallas o deficiencias de la administración en el manejo de la información

La amplia jurisprudencia de la Corte ha fijado una y otra vez el criterio consistente en que la administración no puede trasladar al peticionario las fallas o deficiencias en el manejo de la información que está obligada a guardar en sus archivos. Ha señalado, además, que el ejercicio de un derecho fundamental no puede verse truncado por el descuido administrativo con el que se maneja su archivo documental. este segundo argumento del Ministerio tampoco satisface el derecho de petición, porque, como se dijo, se les está trasladando el problema administrativo de la falta de sistematización de las numerosas hojas de vida de los ex trabajadores a estos mismos.

DERECHO DE PETICION ANTE MINISTERIO DE TRANSPORTE-Suministro de información laboral sólo del último año con base en concepto de Cajanal lo vulnera

Sólo suministrar la información por el último año de servicios, con base en el concepto de Cajanal, y señalar sobre el efecto no útil de la información salarial de este período, no obstante que puede ser así, no es de recibo, ya que, de todas formas, se estaría ante la situación de la negación de una información apoyada en el concepto de la entidad en donde los interesados propondrían una eventual reclamación de reliquidación de las pensiones. Se observa que en efecto se presentó la vulneración al derecho de petición de los actores por parte del Ministerio de Transporte, por lo que deberá protegérseles este derecho, y para ello, se ordenará a la entidad la expedición de los certificados laborales que comprenda los últimos 10 años de servicios.

Como el juez constitucional no puede pasar por alto las dificultades administrativas que aduce el Ministerio en la expedición de las certificaciones salariales de los últimos 10 años de servicios, la Sala de Revisión considera que el Ministerio, en cada caso particular, le manifieste al interesado si los documentos solicitados reposan en sus archivos y, si ello es así, y no es posible acceder dentro del término legal para remitir el certificado pedido, se lo hará saber al peticionario, manifestándole, además, en qué fecha se le resolverá. En el caso en que el Ministerio constate que la información no reposa en el archivo de la entidad, también le debe hacer conocer al interesado este hecho. Sobre ésta última circunstancia, el Ministerio deberá señalarle al ex trabajador de manera precisa, a dónde dirigirse para obtener la certificación salarial a la que se refiere la petición correspondiente, no resuelta por el mismo.

Referencia: expediente T-1006153

Acción de tutela instaurada por José Manuel Miranda Bolívar y otros contra el Ministerio de Transporte.

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de dos mil cinco (2005).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 6 de octubre de 2004, en la acción de tutela presentada por José Manuel Miranda Bolívar y otros contra el Ministerio de Transporte.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Once de la Corte, en auto de fecha 19 de noviembre de 2004 eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

A través de apoderado judicial, José Manuel Miranda Bolívar, Mauro Mera España, Angel Custodio Meneses López, Reyes Mendoza de Angarita, Beatriz Cabrera de Sánchez, Sara Cristina Cabas Mier, Agustín Quijano, José Uriel Quintero, José Francisco Ramírez Gaviria, Joaquín Ramírez Girón, Oscar Ramírez Tamayo, Esteban Ravelo Torres, Juan Bautista Redondo Acosta, Daniel Rodríguez Figueroa, Humberto Rodríguez Ipujan, José Jacinto Rodríguez Navarrete, Augusto Romero Castro, Germán Ruano Sánchez, Andrés Sánchez Castañeda, Arcesio Sánchez Tovar, Gerardo Alfonso Semanate, Vicente Sotelo Galíndez, Luis Solano Santos, María Josefa Sierra Redondo, Fidel María Todaro Ternera, Pedro Pablo Torres, Pedro Pablo Torres Hernández, Manuel José Trujillo Vargas, Gumercindo Verdugo Santos, Miguel Antonio Yanci Fontalvo, presentaron acción de tutela contra el Ministerio de Transporte, por considerar que tal entidad ha omitido dar respuesta de fondo y en forma definitiva a las peticiones radicadas hace más de 4 meses, en las que solicitan la expedición de certificados laborales de los 10 últimos años de trabajo de sueldos y factores salariales mes por mes y año por año y demás acreencias laborales.

Señala el apoderado que el Ministerio ha proferido a sus representados respuesta “parcial y sesgada expidiendo solamente el certificado del último año de trabajo faltando 9 años anteriores, además a (sic) usurpado funciones que por mandamiento de la Constitución y la ley le corresponde a la Caja Nacional de Previsión Social como, lo es el determinar si la

reliquidación pensional del peticionario es procedente o no.” (fl. 62, primer cuaderno).

Esta situación, afirma que les viola los derechos fundamentales a los interesados de petición, de protección especial que requieren y al debido proceso : artículos 13, 23 y 29 de la Constitución.

Las certificaciones las requieren, con carácter urgente, por las siguientes razones :

“3. La accionada dio respuesta parcial e incompleta a lo solicitado, pues solamente se limito a ser (sic) un análisis por demás vago e inútil de algunas normas que regulaban el derecho pensional colombiano he (sic) indica la identidad del acto administrativo por medio del cual Cajanal les reconoció pensión de jubilación y su efectividad, indicando que esta fue liquidada con el promedio de lo devengado en el último año de trabajo, anexando el tiempo de servicio y los factores salariales del último año de trabajo, es decir señor Juez se solicitó que le expidieran el estado colombiano el certificado de salarios de los 10 últimos años de trabajo y solamente se le expidió el del último año de trabajo faltando los 9 años anteriores.

4. A pesar de que los accionantes requieren con carácter urgente el documento anterior para que a la Caja Nacional de Previsión Social dando aplicación al principio de favorabilidad le (sic) liquide la pensión a mis poderdantes con el promedio de lo devengado en los 10 últimos años más el I.P.C. conforme lo ordena el Art. 34 de la Ley 100 de 1993, situación que le (sic) es más favorable, esta posibilidad se le (sic) ha segado por culpa de la accionada que no ha cumplido con su obligación legal de dar respuesta a pesar de que dicha documental es indispensable para ejercitar su derecho.” (fl. 64)

Además, considera que no existe ninguna razón de orden constitucional ni legal que les impida a los actores obtener los certificados que requieren.

Solicita que se tutele el derecho de petición. Adjuntó documentos.

2. Trámite procesal.

En auto de fecha 27 de julio de 2004, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, admitió la demanda, dispuso que la entidad demandada presentara un informe detallado sobre los hechos de la misma y reconoció personería al apoderado.

3. Respuesta del Subdirector del Talento Humano del Ministerio de Transporte.

En comunicación de fecha 3 de agosto de 2004, el Subdirector de Talento Humano del Ministerio de Transporte señaló que, en efecto, los demandantes solicitaron a esa entidad la expedición de certificados laborales en los que se encuentren registrados todos los factores salariales devengados en los últimos 10 años de servicios en el Ministerio, y la entidad les dio respuesta con la certificación del último año servicio, que es la que requiere la Caja.

Se trata de 30 ex trabajadores del extinto Ministerio de Obras Públicas y Transporte, pensionados y retirados del servicio antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, por lo que considera que se hallaban regulados por lo establecido en el artículo 9 de la Ley 71 de 1988 que dice “Las personas pensionadas o con derecho a la pensión del sector público en todos sus niveles que no hayan retirado del servicio de la entidad, tendrán derecho a la reliquidación de la pensión, tomando como base el promedio del último año de salarios y sobre los cuales haya aportado al ente de provisión social” (subraya del escrito) Las pensiones reconocidas a los actores por la Caja Nacional se profirieron con base en las leyes 33 y 62 de 1985, que son anteriores a la Ley 100 de 1993 “razón por la cual no se dio prioridad a los certificados por ellos solicitados, por considerar que no se requieren para obtener la reliquidación de dichas pensiones, como es el objetivo final de las peticiones.” (fl. 11, segundo cuaderno)

La única entidad competente para resolver las dudas o inquietudes respecto de la reliquidación de estas pensiones es Cajanal, y, en este sentido, los certificados laborales de empleadores expedidos por el Ministerio cumplieron con todas las normas legales. Si la Caja, una vez efectúe el estudio respectivo, llegare a requerir información adicional para proceder a la reliquidación de dichas pensiones, tal entidad lo solicitará directamente al Ministerio.

Por consiguiente, el Ministerio no ha negado el derecho de petición de los demandantes.

Afirma que con esta acción de tutela se quiere hacer ver ante el juez que el Ministerio está usurpando funciones de la Caja en relación con la reliquidación.

Sobre la afirmación del apoderado en el sentido de que el certificado laboral es necesario para obtener la reliquidación establecida en el artículo 34 de la Ley 100 de 1993, en aplicación del principio de favorabilidad, el Ministerio manifiesta que no entiende esta

pretensión, pues es claro que las disposiciones de las Leyes 33 y 62 de 1985, consagran que el reconocimiento se hace con el promedio devengado en el último año de servicios y no de los 10 años anteriores.

No hay violación del artículo 13 de la Carta en cuanto a la protección especial a quienes se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, pues ello no implica que no se realice el prudente examen de la constitución jurídica de los hechos, máxime cuando se trata de endilgar a la administración pública dichas actuaciones.

Pone de presente que el Ministerio le solicitó concepto a Cajanal sobre la necesidad de estas certificaciones. El Subdirector de Prestaciones Económicas y el Gerente General de la Caja le suministraron la información respectiva, en oficios que acompaña a esta respuesta, de las que el Ministerio concluye lo siguiente :

“De lo aquí descrito se colige que en los casos que nos ocupan, dichos ex trabajadores fueron retirados definitivamente del servicio antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993, así mismo, les fueron reconocidas las pensiones de jubilación en virtud de las leyes 71 de 1988, 33 y 62 de 1985, es decir, antes de la vigencia de la Ley 100 de 1993, como ya se explicó anteriormente. En consecuencia, no se necesitan dichos Certificados Laborales con los factores salariales devengados por cada uno de ellos en sus últimos diez (10) años de servicios, en virtud de la normatividad aquí señalada y del concepto emitido por la Caja Nacional de Previsión Social.” (fl. 14, 2º cuaderno)

Afirma que los numerosos derechos de petición los ex trabajadores del Ministerio, realizados a través del mismo apoderado, le están generando a la entidad un problema de orden administrativo y un desgaste humano, con ésta y otras tutelas como la actual, máxime que los certificados no son necesarios para efectos de la reliquidación de pensiones. En el archivo central de la entidad reposan aproximadamente 120.000 historias laborales, planillas de pagos, nóminas y en general, de varias entidades, tales como, el Ministerio de Obras y Transporte, Intra, Navenal, entre otras, que fueron entregadas al Ministerio sin ningún orden, lo que dificulta aún más la expedición de los certificados solicitados. Se está en proceso de sistematización. Explicó, además, lo siguiente :

“Los archivos de los 26 Distritos de Carreteras del extinto Ministerio de Obras Públicas y Transporte, no se encuentran unificados, toda vez que en su gran mayoría los requisitos

están en Planillas de Pagos, clasificadas por tramos de Carreteras, sectores y campamentos, en las cuales figuran hasta cien (100) trabajadores, a su vez reposan los archivos de las cuatro (4) Intendencias Fluviales y la División de Obras Hidráulicas, es decir, que las citadas personas no cuentan con una carpeta personal donde se registre su historia laboral, por ende, aquí la labor más completa, toda vez que inicialmente se deben ubicar todas las planillas de los diferentes frentes de trabajo donde el trabajador haya desempeñado sus funciones, luego se procede a fotocopiarlas y autenticarlas, recopilada toda esta información se archivan en carpetas y se procede a la revisión, verificación y expedición del certificado solicitado.

A su vez es importante manifestar que en la documental que reposa en las historias laborales de los ex trabajadores del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, no se encuentran en su totalidad los pagos efectuados mes por mes y año por año, lo que dificulta grandemente la elaboración y expedición de los certificados de factores laborales de los últimos diez (10) años de servicios, toda vez que se debe proceder a efectuar liquidación por liquidación de cada factor de conformidad con la normatividad vigente y las convenciones colectivas de trabajo para cada año, labor que se desarrolla aproximadamente entre seis (6) y siete (7) horas laborales por cada certificado, es decir, prácticamente un certificado por día de trabajo, labor que no se justifica adelantar en los casos de los ex trabajadores que no requieran del citado certificado máxime cuando en la mayoría de los casos que nos ocupa dichas pensiones ya fueron reliquidadas por la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL de acuerdo con certificados que fueron expedidos en años anteriores para ese efecto; y por el contrario se dejan de tramitar los certificados de tiempo de servicio y factores salariales de las personas que sí lo requieren y a quienes a la fecha no se les ha reconocido su derecho a Pensión y/o reliquidación y a quienes efectivamente este Ministerio les expide dichas certificaciones laborales con los factores de los últimos 10 años laborados.” (fl. 15, 2º cuaderno)

Entonces, no es cierto lo afirmado por el apoderado de los demandantes que el Ministerio adelanta una política de no expedir certificados laborales para el trámite de pensión con la vigencia de la Ley 100 de 1993.

La obligación de la administración es responder cada caso particular, y en esta medida, la respuesta será negativa o positiva, y con la expedición del certificado laboral del último año de servicios, mes por mes, el Ministerio dio respuesta positiva y de fondo a cada uno de los

actores. Con estos certificados los demandantes podrán solicitar a la Caja la reliquidación de las pensiones, si a ello hubiere lugar.

Deja constancia el Ministerio que las actrices Reyes Mendoza de Angarita, Beatriz Cabrera de Sánchez, Sara Cristina Cabas Mier y María Josefa Sierra Redondo no han acreditado sus condiciones de esposas sobrevivientes o su calidad de familiares de los ex trabajadores del extinto Ministerio de Obras Públicas y Transporte : Luis Alfredo Angarita Santiago, Alejandro Sánchez Silva, Manuel Antonio Pino Castilla y Eugenio Alejandro Rivadeneira Pimienta, no obstante que se les enviaron los respectivos certificados laborales, presumiendo que acreditaron el interés legal ante el despacho judicial.

Finalmente, acompañó copia de la sentencia del 18 de febrero de 2004 de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, que decidió la impugnación de una situación con idénticas pretensiones. La Corte revocó la tutela concedida por el a quo porque consideró que no obstante la garantía constitucional del derecho de petición, un mal manejo del mismo, en lugar de contribuir a la eficacia de la administración pudo llevar a la congestión o parálisis de la misma.

Acompañó copias de las respuestas que se dieron a los actores, de los conceptos de Cajanal y de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

4. Sentencia de primera instancia.

En sentencia de 5 de agosto de 2004, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, concedió esta tutela. Ordenó al Ministerio de Transporte que en el término de los 10 días siguientes a la notificación, proceda a expedir los certificados laborales, de acuerdo con las solicitudes pedidas.

Consideró que tienen razón los actores en estar inconformes con las respuestas recibidas, por cuanto éstas no satisfacen plenamente el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, pues, expidió las certificaciones del último año y lo que los demandantes pedían que era sobre los últimos 10 años de servicios.

Señaló el Tribunal que no desconoce la dificultad que pueda tener la expedición de estos certificados, pero ello no se les expuso en las respuestas dadas a los actores. Además,

aceptar este argumento, no sólo equivaldría a admitirle al Ministerio, sin razón, la facultad para dilucidar sobre la reliquidación pensional que los actores habrán de solicitar, sino que significaría poner límites a la facultad de los demandantes de procurar el ejercicio de sus derechos y a la libertad de aducir sus propias razones para tales efectos ante la autoridad competente.

Impugnada esta decisión por el Ministerio de Transporte, en sentencia de fecha 6 de octubre de 2004, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia la revocó. Consideró que en este caso era procedente reiterar las razones expresadas en la sentencia de tutela del 18 de febrero de 2004, sobre una petición de iguales características ante el mismo Ministerio, cuyas consideraciones transcribió. En lo pertinente éstas dicen :

“No obstante la garantía constitucional y el interés particular de los actores, considera esta Corte que el derecho de petición debe y tiene que tener un uso racional por parte de quien pretenda ejercitar su titularidad, pues un mal manejo en lugar de contribuir a su eficacia, esto es, a que las peticiones se resuelvan con prontitud y satisfacción, a lo que puede conllevar es a la congestión o parálisis de la Administración.

Se afirma lo anterior porque en el presente caso, los solicitantes requieren de la constancia – de por sí dispendiosa en su averiguación y que demanda el uso de bastante personal – para agregarla a la pretensión de reajuste de la pensión a CAJANAL ignorándose si esta entidad va a acceder a la misma, ya que como se desprende del escrito del Ministerio los actores no tienen derecho a ella.

Así las cosas, no puede imputársele al Ministerio de Transporte que quebrantó el derecho de petición de los accionantes. Además, porque en el eventual caso en que tuvieran derecho al reajuste, sería CAJANAL, la entidad obligada a pedirle al Ministerio la remisión de los datos en que apareciera especificado el salario devengado por cada uno de los accionantes durante los últimos diez años de servicios.”

Señaló, además que tampoco procede la acción de tutela como mecanismo transitorio, porque si no existen derechos fundamentales comprometidos, no hay perjuicio irremediable generado por su desconocimiento.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del decreto 2591 de 1991.

2. Lo que se debate.

2.1 Los actores son 30 ex trabajadores del extinto Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que están pensionados por la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal. A través de apoderado, mediante el derecho de petición, le solicitaron al Ministerio de Transporte la expedición de los certificados laborales de sueldos y factores salariales de los 10 últimos años de trabajo, mes por mes y año por año, con el fin de adelantar trámites encaminados a la reliquidación de sus pensiones ante Cajanal. Sin embargo, el Ministerio profirió las certificaciones sólo con la información correspondiente al último año de servicios, aduciendo que de acuerdo con el concepto de la Subdirección de Prestaciones Económicas de la Caja y razones legales, éste es el certificado que ellos requieren.

Consideran los actores que estas respuestas no satisfacen el derecho de petición pues solicitaron información de 10 años y sólo recibieron la concerniente a 1 año. Además, el Ministerio se atribuyó funciones que sólo le competen a Cajanal al pronunciarse sobre si tienen derecho a la reliquidación o no.

Por estas razones presentaron, esta acción de tutela, con el fin de que el juez constitucional le ordene al Ministerio que les suministre las respuestas que resuelvan de fondo el pedido.

2.2 El Ministerio se opuso a esta acción, por las siguientes razones principales : a los peticionarios, la entidad les resolvió de fondo y en forma definitiva sus peticiones; allí se les explicó que la certificación sobre los últimos 10 años laborados no se requiere para solicitar la reliquidación de la pensión de jubilación a Cajanal, puesto que los ex trabajadores fueron retirados definitivamente del servicio antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993; la reliquidación de sus pensiones está regulada por el artículo 9 de la Ley 71 de 1989, que señala lo siguiente : “Las personas pensionadas o con derecho a la pensión del sector público en todos sus niveles que no se hayan retirado del servicio de la entidad, tendrán derecho a la reliquidación de la pensión, tomando como base el promedio del último año de salarios y

sobre los cuales haya aportado al ente de previsión social.” (se subraya)

Le puso de presente al juez de tutela el problema administrativo que le están generando al Ministerio estas peticiones, pues, afirma que se trata de aproximadamente 290 casos, a través del mismo apoderado, entre los que se encuentran los actores, cuyas pensiones fueron reconocidas por la Caja y se retiraron de la entidad antes de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993. La expedición de cada certificado demanda entre 6 y 7 horas de trabajo. Por tal razón pidió concepto a la Caja sobre la pertinencia de esta clase de certificaciones para los efectos que pretenden, concepto del que se deduce que no se requiere la certificación de los últimos 10 años, sino del último año.

2.3 El Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, concedió la tutela y ordenó al Ministerio expedir los certificados laborales de los peticionarios. Consideró que no obstante la dificultad para hacerlo, estas dificultades no fueron el argumento para su no expedición y aceptarlo equivaldría a admitir que la administración tiene la facultad para decidir sobre la reliquidación pensional.

2.4 La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia revocó esta decisión. Reiteró otra providencia sobre otras peticiones que en el mismo sentido le hicieron al Ministerio otros pensionados, a través del apoderado, y que se encuentran en situación semejante. En la sentencia reiterada, se expuso que no obstante la garantía constitucional, el derecho de petición debe y tiene un uso racional por parte de su titular, pues de lo contrario, en lugar de contribuir a la eficacia, puede llevar a la congestión o parálisis de la administración. Por consiguiente, en estos casos, sería Cajanal la entidad obligada a pedirle al Ministerio la remisión de los datos correspondientes.

2.5 Planteado así el objeto de esta acción de tutela, se analizará si el Ministerio de Transporte ha violado el derecho de petición de los actores al no expedirles el certificado laboral de sueldos y factores salariales de los 10 últimos años de trabajo, mes por mes y año por año, sino que los ha proferido con la información correspondiente al último año de servicios. Para tal efecto, se referirá a los conceptos de Cajanal, a las respuestas que les suministró el Ministerio a los actores y a los argumentos del Ministerio sobre los problemas administrativos que estas peticiones le generan a la entidad, argumentos que acogió el ad quem en la sentencia que se revisa.

3. El ejercicio del derecho de petición y las regulaciones constitucionales que puede tener tal ejercicio.

3.1 El caso sub examine radica en determinar si el ejercicio del derecho de petición ante las autoridades está sujeto a regulaciones o basta simplemente que el interesado presente una petición con base en el artículo 23 de la Carta e inmediatamente surge la obligación para la administración de acceder al objeto solicitado en la forma requerida por el solicitante.

Este punto está aclarado en el artículo 23 de la Constitución al establecer regulaciones para su ejercicio tanto para el peticionario como para el responsable de suministrar la información. Para el interesado, la norma exige que las peticiones de interés general o particular sean respetuosas. A su vez, para la administración obligada a responderlas, que lo haga pronto y resuelva de fondo lo pedido.

Por su parte, aun antes de la Constitución vigente, la ley ya había regulado los parámetros para el ejercicio de las peticiones. En el Código Contencioso Administrativo, artículos 5 a 26 del Código, se fija el procedimiento para el ejercicio del derecho de petición ante autoridades públicas. Los artículos 5 a 8 regulan el derecho de petición de interés general; los artículos 9 a 16, el derecho de petición de interés particular; los artículos 17 a 24, el derecho de petición de informaciones; y, los artículos 25 y 26 el derecho de formulación de consultas.

Pero más allá de la regulación legal, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado las tesis básicas que conforman el contenido y alcance del derecho de petición. En la sentencia T-377 de 2000, se resumieron estos criterios así : el derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa; el núcleo esencial reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; la respuesta debe ser puesta en conocimiento del solicitante; esta respuesta no implica resolución favorable de lo solicitado; por regla general, el derecho de petición se reclama ante las autoridades públicas, pero puede proceder contra particulares cuando la ley lo determine; el silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición. Es más, ha señalado la Corte que el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

En la práctica esto significa que no se debe confundir el derecho de petición, que es la posibilidad de acudir a la administración, con el derecho a lo pedido, tal como está explicado

en la sentencia T-242 de 1993, así : "...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.)". (sentencia T-242 del 23 de junio de 1993)."

3.2 Para lo que interesa en este caso, debe la Sala examinar los dos argumentos expuestos por el Ministerio de Transporte para no suministrar la información completa a los peticionarios, con el fin de determinar si se presentó la violación alegada, o la administración resolvió de fondo lo requerido, aunque sin acceder a lo pretendido por los actores, y, por consiguiente, no hay vulneración la derecho de petición.

Los argumentos del Ministerio se resumen así : (1) por la situación particular de los peticionarios, de acuerdo con las disposiciones legales y el concepto emitido por Cajanal, para efectos de reliquidación de las pensiones de jubilación, los ex trabajadores actores de esta tutela no requieren que la certificación salarial se remonte a los últimos 10 años de servicios, sino al último año, dado que no tenían vínculo laboral con el Ministerio cuando entró en vigencia el Sistema General de Pensiones de la Ley 100 de 1993 (1º de abril de 1994); y, (2) los problemas administrativos que implica para la entidad levantar esta información, pues, afirma que para expedir cada certificado se requiere personal que dedique de 6 a 7 horas de trabajo.

Sobre estos argumentos, observa la Sala que en las respuestas individuales que el Ministerio les suministró a los peticionarios, sólo les expuso el primero. En cambio, en la respuesta al juez de tutela, la administración expresó las dos razones. Estas razones se analizan así :

3.2.1 El primer argumento - la presunta inutilidad para los efectos de reliquidación de pensiones de suministrar información relativa a los 10 últimos años de servicio-, para la Sala de la Corte no constituye una razón satisfactoria para no acceder a lo pedido, como se pasa a explicar.

Los peticionarios son ex trabajadores del extinto Ministerio de Obras Públicas y Transporte y pensionados por la Caja Nacional de Previsión Social. Del vínculo laboral que tuvieron surgieron obligaciones tanto para el empleador como para los trabajadores, aun cuando hubiere desaparecido el primero y se hubieren pensionado los segundos.

Dentro de las obligaciones de los empleadores está la conservación de los archivos donde se encuentren las hojas de vida de los trabajadores, en las que consten todos los asuntos relativos a la relación laboral, tales como el tiempo de servicios, la índole de la labor desarrollada, el salario devengado, mes por mes, año por año.

En el presente caso, según manifestó el Ministerio, desde la época en que numerosos ex trabajadores empezaron a solicitar a la entidad la expedición de certificados laborales concernientes a los últimos 10 años de servicios, elevó sendas consultas a la Caja Nacional de Previsión Social, con el fin de que proferiera concepto sobre la procedencia de esta información para los efectos pretendidos por los peticionarios : la reliquidación de sus pensiones de jubilación, ya que adquirieron el derecho antes de la entrada en vigencia, para estos efectos, la Ley 100 de 1993, es decir, el 1º de abril de 1994.

Resolvieron la consulta del Ministerio la Subdirectora General de Prestaciones Económicas de Cajanal y del Coordinador del Centro de Orientación y Atención al Usuario. La primera respuesta, de fecha 1º de julio de 2003, alude a las disposiciones de orden legal, contenidas en la Ley 33 de 1985, artículos 1 y 3, a los artículos 33 y 34 de la Ley 100 de 1993, y concluye, así :

“De conformidad con las normas transcritas [Ley 33 de 1985 y Ley 100 de 1993] se puede establecer que se trata de la misma prestación, es decir de la pensión, pero que requiere de requisitos diferentes específicamente en cuanto hace relación a la edad para los hombres, sesenta años para tener derecho a la pensión. De tal manera que para ser acreedor a la pensión de vejez de que trata la (sic) el art. 33 de la ley 100/93, además de tener 60 años el hombre, 55 la mujer, debe haber cotizado al sistema general de pensiones como mínimo mil

(1000) semanas, y para obtener el 85% haber cotizado 1400 semanas, situación diferente a los requisitos exigidos por la ley 33/85 : 55 años de edad hombres y mujeres (excepto para las mujeres que a 29 de enero de 1985, llevaran quince años o más de servicio al estado, quienes tienen derecho a pensiones con 50 años) y 20 años continuos o discontinuos de servicio al estado.

En síntesis, pueden acceder a la pensión de vejez establecida en la ley 100/93 art. 33, quienes hayan cumplido los requisitos de edad y tiempo exigidos en la citada norma y hayan cotizado en vigencia la citada ley al sistema general de Pensiones.

Para ser más claros y a manera de ejemplo podemos citar el caso de los ex trabajadores del Ministerio de Transporte que durante la vigencia de la ley 33/85, adquirieron el status es decir cumplieron los 20 años de servicio al estado y los 55 años de edad, pero que en vigencia de la ley 100/93, es decir el 01 de abril de 1994 estaba laborando cotizando al sistema general de pensiones y o cotiza en vigencia del sistema, al cumplir los sesenta años, puede solicitar la reliquidación para obtener el 85% de que trata el art. 34, aun cuando ya tenga reconocida la pensión bajo el imperio de la ley 33/85.

Finalmente le informo que las normas que permiten Reliquidar pensiones ya reconocidas son el artículo 150 de la ley 100/93 y el Decreto 1160/89 art. 10.” (fl. 68 del segundo cuaderno)

En la respuesta del Coordinador del Centro de Orientación y Atención al Usuario, de fecha 17 de noviembre de 2004, sobre la necesidad de las certificaciones de los últimos 10 años, le señaló al Ministerio de Transporte que “su inquietud fue resuelta por la Dra. Martha Cristina Restrepo Castro, mediante comunicación No. SGPE 1127 de julio 1 del 2003, en el cual se hace la aclaración que no se necesitan certificados laborales devengados en los últimos diez (10) años, para resolver la prestación reclamada.” (fl. 166 del segundo cuaderno)

Con base en estas respuestas, el Ministerio les suministró la información a los peticionarios sólo referida al último año, y éste es el origen de esta acción de tutela.

Surge entonces la siguiente pregunta ¿la existencia de los conceptos en mención implica que el Ministerio legítimamente puede sustraerse de suministrar la información pedida referida a los últimos 10 años de servicios?

La respuesta obvia es no. La Sala considera, en primer lugar, que el Ministerio no tiene competencia para decir con autoridad sobre la pertinencia o no de una información que se le solicite y tenga el deber de conservar. En segundo lugar, el concepto de Cajanal puede ser considerado que no garantiza la necesaria independencia, pues es, precisamente la entidad que puede eventualmente resultar afectada con la reliquidación de pensiones que pretenden los actores.

Distinto fuera que el concepto de la pertinencia o no de las certificaciones laborales solicitadas proviniera de una decisión judicial, o, inclusive, de una autoridad administrativa, pero que no tenga interés directo con lo pedido. También podría ser producto de un concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta, concepto que además, no sobra decirlo, no por no obligar a la administración acogerlo, sin embargo, daría importantes luces sobre el asunto.

Pero no es admisible para la Corte que el Ministerio para no satisfacer la totalidad de lo pedido por los actores, sólo se apoye en el concepto de la entidad directamente afectada ante una eventual reclamación de reliquidación.

3.2.2 Sobre el segundo argumento expuesto por el Ministerio para no suministrar toda la información pedida, que consiste en los problemas administrativos que implica para la entidad levantar esta información, pues, afirma que para expedir cada certificado se requiere personal que dedique de 6 a 7 horas de trabajo, hay que señalar lo siguiente :

La amplia jurisprudencia de la Corte ha fijado una y otra vez el criterio consistente en que la administración no puede trasladar al peticionario las fallas o deficiencias en el manejo de la información que está obligada a guardar en sus archivos. Ha señalado, además, que el ejercicio de un derecho fundamental no puede verse truncado por el descuido administrativo con el que se maneja su archivo documental, ya que 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 [la administración], 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.” (sentencia T-116 de 1997, MP, doctor Hernando Herrera Vergara)

Conviene recordar lo que en la sentencia T-1160^a, se explicó también, sobre este asunto :

“2.6. Imposibilidad de trasladar al peticionario las fallas o deficiencias de la administración en el manejo de información relacionada con la seguridad social

De las pruebas que obran en el expediente, constata la Corte que la falta de respuesta completa y de fondo a las peticiones del actor surgió de una deficiente comunicación entre las diferentes instancias del Instituto de Seguros Sociales y de fallas en la base de datos que sirve para determinar si un beneficiario del sistema de seguridad social tiene o no derecho a una prestación específica.

(...)

Las consecuencias derivadas de estas dos fallas en la información y registros que administra el Instituto de Seguros Sociales no pueden ser trasladadas a los particulares. La protección de los derechos fundamentales que se puedan ver afectados por esa información y el principio de buena fe, exigen que la administración maneje de manera diligente esa información y mantenga actualizados los datos de quienes hacen sus aportes e impiden que se traslade a los individuos la carga de demostrar situaciones cuya prueba e información está en manos de la propia administración.

(...)

En consecuencia, como quiera que las fallas en el almacenamiento, actualización y circulación interna de información completa, oportuna y actualizada sobre el estado de los aportes de seguridad social al Instituto de Seguros Sociales pueden afectar el goce efectivo de los derechos fundamentales de habeas data y seguridad social y, además, vulnerar el principio de buena fe, encuentra la Corte que es necesario que la administración adopte en el mediano plazo las medidas y correctivos necesarios para que ese riesgo sea excepcional, y así lo ordenará, con el fin de proteger no sólo los derechos del actor en el presente caso, sino de prevenir que en el futuro se sigan presentando este tipo de irregularidades que puedan poner en peligro el goce efectivo de los derechos fundamentales de todos los colombianos, cuya seguridad social está en manos del Instituto de Seguros Sociales.” (sentencia T-1160^a de 2001, M.P. doctor Manuel José Cepeda Espinosa)

Lo anterior significa que este segundo argumento del Ministerio tampoco satisface el derecho de petición, porque, como se dijo, se les está trasladando el problema administrativo de la

falta de sistematización de las numerosas hojas de vida de los ex trabajadores a estos mismos.

3.3 En conclusión : para la Sala de Revisión de la Corte ninguno de los dos argumentos expresados por el Ministerio para no suministrar una respuesta completa a lo pedido, pueden ser aceptados como satisfactorios del derecho de petición. En efecto, sólo suministrar la información por el último año de servicios, con base en el concepto de Cajanal, y señalar sobre el efecto no útil de la información salarial de este período, no obstante que puede ser así, no es de recibo, ya que, de todas formas, se estaría ante la situación de la negación de una información apoyada en el concepto de la entidad en donde los interesados propondrían una eventual reclamación de reliquidación de las pensiones. Tampoco resulta aceptable que el Ministerio de Transporte aduzca los problemas administrativos que implica para la entidad levantar esta información, al afirmar que para expedir cada certificado se requiere que el personal dedique de 6 a 7 horas de trabajo. Trabajo que considera el Ministerio innecesario para los efectos buscados por los actores. No se acepta este argumento en razón de la obligación del Ministerio, como empleador, de conservar esta clase de información y que, además, señalar problemas administrativos no pueden truncar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

3.4 Por todo lo anteriormente expuesto, se observa que en efecto se presentó la vulneración al derecho de petición de los actores por parte del Ministerio de Transporte, por lo que deberá protegérseles este derecho, y para ello, se ordenará a la entidad la expedición de los certificados laborales que comprenda los últimos 10 años de servicios.

Sin embargo, como el juez constitucional no puede pasar por alto las dificultades administrativas que aduce el Ministerio en la expedición de las certificaciones salariales de los últimos 10 años de servicios, la Sala de Revisión considera que el Ministerio, en cada caso particular, le manifieste al interesado si los documentos solicitados reposan en sus archivos y, si ello es así, y no es posible acceder dentro del término legal para remitir el certificado pedido, se lo hará saber al peticionario, manifestándole, además, en qué fecha se le resolverá.

En el caso en que el Ministerio constate que la información no reposa en el archivo de la entidad, también le debe hacer conocer al interesado este hecho. Sobre ésta última

circunstancia, el Ministerio deberá señalarle al ex trabajador de manera precisa, a dónde dirigirse para obtener la certificación salarial a la que se refiere la petición correspondiente, no resuelta por el mismo.

Finalmente, respecto de los demás derechos presuntamente violados a los actores : igualdad y debido proceso, la Sala no se pronunciará porque en el escrito de acción de tutela, el apoderado simplemente aludió a ellos sin demostrar cómo se produjo su vulneración.

Revocar la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 6 de octubre de 2004, en la acción de tutela presentada por José Manuel Miranda Bolívar y otros contra el Ministerio de Transporte. En consecuencia, se concede la tutela pedida por violación del derecho de petición.

Para tal efecto, el Ministerio de Transporte, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, iniciará los trámites encaminados a suministrarles a los peticionarios la información que solicitaron, en relación con la certificación salarial de los últimos 10 años de servicios. Tal como se expuso en esta sentencia, el Ministerio les deberá suministrar a los actores la información salarial que posea sobre cada uno de los peticionarios y se les indicará la información que no posea. Sobre este último evento, el Ministerio deberá señalarles de manera precisa a dónde dirigirse para obtener la que pudiere hacer falta. En el caso de que la información no exista o no sea posible recuperarla, el Ministerio así lo certificará en cada caso individual, con el fin de que cada interesado, si así lo considera, contribuya con los documentos de que disponga, para lograr su recuperación.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de al Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General