

T-557-97

Sentencia T-557/97

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución

Cuando los particulares dirigen peticiones respetuosas a las autoridades públicas, estas deberán dar una pronta respuesta a las mismas, resolviendo en lo posible la petición en si misma, es decir resolviendo el asunto objeto de la petición. De no poderlo hacer, deberá señalar la fecha en que dicha respuesta se podrá dar, y el motivo por el cual no se responde en el momento.

CESANTIAS DEFINITIVAS-Reconocimiento no supeditado a disponibilidad presupuestal

ACTO ADMINISTRATIVO-Expedición no sujeta a disponibilidad presupuestal

Referencia: Expediente T-138189

Demandante: Irma Isabel Ayala Ruíz

Demandado: Hospital Universitario Ramón González Valencia de Bucaramanga.

Derecho Invocado: Petición.

Magistrado Ponente:

Santa Fé de Bogotá D.C., a los cinco (5) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, envió a la Corte Constitucional el expediente de la referencia, para los efectos de la revisión constitucional de los fallos proferidos en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Santander el día diecinueve de mayo de 1997 y en segunda instancia por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado del día veintiséis de junio del mismo año.

I. ANTECEDENTES

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO y FABIO MORÓN DÍAZ, procede a revisar las sentencias proferidas dentro de la acción de tutela promovida por la señora Irma Isabel Ayala Ruíz contra el Hospital Universitario Ramón González de Bucaramanga.

A. HECHOS.

Los hechos que sirven de base a la señora Ayala Ruíz para iniciar la presente tutela, se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Manifiesta la demandante que mediante oficio No. 00000164 del 11 de febrero del presente año, el Gerente de la E.P.S. Hospital Universitario Ramón González Valencia le comunicó que sus prestaciones sociales (cesantías definitivas) ya habían sido liquidadas y enviadas al Departamento Financiero para su respectiva contabilización, y que en lo relacionado con su pago este se haría teniendo en cuenta el orden cronológico de radicación tal y como lo señala la ley 244 de 1995.

1. Sin embargo, en ejercicio de su derecho de petición, la demandante por intermedio de su apoderado solicitó al Gerente de la mencionada E.P.S., el día 7 de abril del presente año, se sirviera hacerle entrega de la resolución por medio de la cual se liquida y reconocen sus prestaciones laborales.

1. En respuesta a tal solicitud, el señor Gerente de la E.P.S., Hospital Universitario Ramón González Valencia, le envió fotocopia del proyecto de resolución y liquidación, documento que consideró la petente es una burla, pues éste carece de número, fecha y firmas correspondientes.

B. PETICIONES.

Vistos los anteriores hechos, la señora Irma Isabel Ayala Ruíz solicita le sea tutelado su derecho fundamental de petición. Solicita para tal protección tutelar, se ordene al Gerente de la E.P.S., Hospital Universitario Ramón González Valencia, expedir la resolución por medio de la cual se reconoce y liquida las prestaciones sociales correspondientes a las cesantías definitivas de la demandante, con el lleno de los requisitos, como número, fecha y firma o firmas de los funcionarios competentes.

C. PROVIDENCIAS QUE SE REVISAN.

Mediante decisión del diecinueve (19) de mayo de 1997, el Tribunal Administrativo de Santander resolvió denegar la presente acción de tutela. Consideró dicho Tribunal que la finalidad de la presente tutela, no solo era la de buscar la protección efectiva del derecho de petición, sino también la de obtener la efectiva liquidación y pago de sus cesantías definitivas, derechos que siendo de rango legal escapan a la protección de la tutela. Si el Tribunal procediera a ordenar la inclusión de número, fecha y firma al proyecto de resolución estaría atribuyendo a tal documento la características de un acto administrativo, creándole efectos jurídicos de los cuales carece en principio y para lo cual no fue creado. Es así como el Hospital Ramón González Valencia aún no ha reconocido el derecho a la demandante, lo cual no podría ser ordenado por este Tribunal mediante una acción de tutela, pues la Corte Constitucional señaló en fallo reciente que el reconocimiento y pago de las obligaciones laborales escapa al ámbito de la acción de tutela. Por otra parte, existió una conducta diligente por parte del hospital al dar respuesta a la petición de la demandante tan sólo siete (7) días después de que esta fuese hecha.

Impugnada la decisión, la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado mediante fallo del veintiséis de junio del presente año resolvió confirmar la decisión de primera instancia. Consideró la Sala que el documento expedido por el Hospital era el correcto, y que obligarlo a entregar la resolución en cuestión, con número, fecha y firmas, lo llevaría a expedir un acto administrativo que la misma ley le prohíbe hacer mientras no exista disponibilidad presupuestal. Por lo tanto, pretender la expedición del mencionado documento con los requerimientos exigidos a través de esta tutela, es buscar obtener una respuesta en un sentido positivo, situación que escapa al ámbito de la tutela,

razón por la cual esta tutela resulta improcedente.

II. CONSIDERACIONES.

A. Competencia.

Según lo dispuesto por los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, esta Sala es competente para revisar las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Santander y por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado.

A. Del derecho de petición.

En numerosa jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado ampliamente la especial protección que merece el derecho fundamental de petición. De esta manera cuando los particulares dirigen peticiones respetuosas a las autoridades públicas, estas deberán dar una pronta respuesta a las mismas, resolviendo en lo posible la petición en si misma, es decir resolviendo el asunto objeto de la petición. De no poderlo hacer, deberá señalar la fecha en que dicha respuesta se podrá dar, y el motivo por el cual no se responde en el momento. Al respecto la Corte Constitucional, en una de sus tantas sentencias señaló lo siguiente:

“Como lo ha reiterado esta Corporación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 23 de la Carta Política, el núcleo esencial del derecho de petición comprende la respuesta pronta y oportuna a la reclamación que se formula ante la respectiva autoridad, pues de nada serviría dirigirse a las autoridades si éstas no resuelven o se reservan el sentido de lo decidido.

“Así, pues, la respuesta, para que sea oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido y ser comunicada al peticionario, ya que el derecho fundamental del que se trata comprende la posibilidad de conocer, transcurrido el término legal, la contestación de la entidad a la cual se dirigió la solicitud.” Sentencia T-304 del 20 de junio de 1997, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo).

En igual sentido la Corte se pronunció así :

“...en reiterada jurisprudencia: T-464 de 1992, T-473 de 1992, T-010 de 1993, T-315 de 1993, T-262 de 1993, T-119 de 1993 y T-219 de 1994, esta Corporación ha manifestado que el derecho de petición goza de la naturaleza de fundamental, fue consagrado como un derecho de los ciudadanos tendiente a morigerar el poder omnimodo del Estado, es decir, es un instrumento de particular importancia para que la sociedad civil pueda controlar a sus autoridades y hacer valer sus derechos; igualmente, ha estimado la Corte, que este derecho ha dejado de ser expresión formal de la facultad ciudadana de elevar solicitudes a las autoridades para pasar a garantizar los intereses ciudadanos y los derechos subjetivos, como elemento fundamental de la democracia participativa por ende, la pronta resolución de las peticiones por parte de la Administración, debe ser rápida, coherente y referirse a la materia consultada, es decir, este derecho fundamental de petición, no sólo incluye la facultad de elevar solicitudes respetuosas a los funcionarios del Estado, por motivos de interés general o particular; su núcleo esencial también incorpora el derecho a obtener una respuesta sobre el fondo de la solicitud, ya sea negativa o positiva, valga decir, la pronta resolución no se reduce al simple deber estatal de dar contestación, la respuesta debe ser coherente y referirse al fondo de la materia sometida a análisis por parte de los interesados y no basta con que la autoridad pública esgrima cualquier razón o circunstancia para dar por respondida la petición.” (Sentencia T-079 de febrero 18 de 1997, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz).

De acuerdo a lo contenido en el expediente objeto de revisión, la demandante solicitó a través de su apoderado, copia de la resolución por medio de la cual se le liquidan sus cesantías definitivas, obteniendo de manera muy diligente (siete días después de elevar tal petición), copia del proyecto de resolución, único documento del que disponía la entidad demandada en ese momento, pues el proceso para el reconocimiento de sus cesantías definitivas, se encontraba en una etapa en la cual estaba pendiente el trámite en el Departamento Financiero, para efectos de surtir allí la gestión de contabilización, que corresponde a la operación de registro presupuestal, y proceder finalmente a su pago, de acuerdo al orden cronológico establecido para ello por la ley 244 de 1995.

De esta manera, resulta evidente que la entidad demandada, si bien dió respuesta oportuna a la petición, pues tan sólo tardó siete días en contestar, no la resolvió en su interés

principal cual era el de conocer el contenido de la “resolución” en que se liquidaban las cesantías definitivas de la demandante, pues además de crearle una situación de incertidumbre, supeditó la expedición de dicha resolución a la existencia de la partida presupuestal que la respaldara.

En relación con el derecho de petición y el alcance del mismo la Corte Constitucional mediante sentencia T-220 de mayo 4 de 1994, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz indicó lo siguiente:

“1. El derecho de petición, pese a su autonomía, tiene como fuente material los derechos políticos, en la medida en que estos facultan al ciudadano para controlar, directa o indirectamente, las decisiones de las autoridades legítimamente constituidas por obra de la participación popular. El núcleo esencial de este derecho está ligado a la necesidad de mantener canales adecuados de comunicación entre gobernantes y los ciudadanos que trasciendan el ámbito político y vinculen al miembro de la comunidad con la autoridad.

“El derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (CP. arts. 2 y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art. 209)

“2. La omisión o el silencio de la administración en relación con las demandas de los ciudadanos, son manifestaciones de autoritarismo tan graves como la arbitrariedad en la toma de sus decisiones. Los esfuerzos de la Constitución por construir una sociedad más justa y democrática, necesitan ser secundados, y de manera esencial, por el cumplimiento de la obligación de los funcionarios públicos de responder y resolver de manera oportuna las peticiones provenientes de los particulares.

“Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada. No basta, por ejemplo, con dar una información cuando lo que se solicita es una decisión. Correspondencia e integridad son fundamentales en la comunicación oficial. En segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea. El funcionario no sólo está llamado a responder, también debe esclarecer, dentro de lo posible, el camino jurídico que conduzca al

petionario a la solución de su problema. Finalmente, la comunicación debe ser oportuna. El factor tiempo es un elemento esencial para la efectividad de los derechos fundamentales; de nada sirve una respuesta adecuada y certera cuando ella es tardía” (Negrilla fuera del texto).

“En efecto, la demora en responder o las contestaciones evasivas, vagas, contradictorias, y en general todas aquellas que tiendan a confundir al interesado, violan el derecho fundamental de petición. Tales apreciaciones son aplicables al caso que ahora se estudia, pues es necesario anotar que la liquidación efectuada por la Dirección Seccional de Administración Judicial no conforma, como ésta misma lo reconoce, un acto administrativo que decida lo referente al derecho pedido pero siembra en el actor una esperanza sobre su eventual reconocimiento. Así, pues, dicho estado de indefinición constituye vulneración del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta Política.

Dijo la Corte en la aludida sentencia:

“... la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al petionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida.

“Tal circunstancia hace inútil el derecho fundamental del que se trata y, por tanto, cuando ella se presenta, debe considerarse vulnerado el artículo 23 de la Carta Política.

“En los casos objeto de análisis, la característica común a las respuestas recibidas por los solicitantes radica precisamente en la indefinición acerca de la materia planteada por ellos ante la administración judicial -el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales-, pues, aunque no se les niega que puedan tener derecho a retirarlas de conformidad con la ley, se les aplaza indefinidamente la respectiva resolución por un motivo ajeno al derecho mismo, consistente en la falta de apropiación presupuestal”.(Sentencia T-206 del 26 de abril de 1997, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo).

“En este orden de ideas, no se considera una respuesta efectiva la información que se da al petionario sobre cuál es el estado del trámite en que se encuentra su solicitud y el número de su turno, o la expresión de que ya se han surtido algunos trámites preparatorios al acto

definitivo, pues lo que verdaderamente interesa a aquél es obtener una contestación de fondo, clara y precisa, en torno a sus inquietudes, o respecto de lo que estima son sus derechos.”

Finalmente, la administración no puede justificar la no expedición del acto administrativo por la inexistencia de disponibilidad presupuestal que garantice su pago, pues independientemente de que dicha prestación pueda o no pagarse, al peticionario le asiste el derecho a tener la certeza sobre el reconocimiento o no de aquella. La Corte a su vez ha indicado que en materia presupuestal existe una gran diferencia entre el reconocimiento de una obligación y el pago de la misma, dicha obligación no puede condicionarse a la existencia o no de los recursos para su efectivo pago, pues el derecho subjetivo “no nace de la posibilidad o no de pago efectivo de la obligación a cargo de la administración. Absurdo sería atar el derecho mismo a la capacidad de pago del deudor, ya que sin contar que éste quiera o pueda pagar, el derecho nace de la ocurrencia de otro tipo de circunstancias”¹

Por lo anterior, y ante la evidente vulneración del derecho de petición de la señora Irma Isabel Ayala Ruíz, la Sala Sexta de Revisión resuelve revocar las decisiones proferidas en primera y segunda instancia por El Tribunal Contencioso Administrativo de Santander y por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, respectivamente. En su lugar se concederá la tutela respecto del derecho de petición, ordenando a su vez a que la E.P.S., Hospital Universitario Ramón González Valencia, proceda a resolver de fondo sobre la solicitud presentada, si ya no lo hubiere hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia. Además, se advierte a la entidad aquí demandada que no podrá condicionar el reconocimiento de las prestaciones laborales de la demandante a disponibilidad presupuestal, por las razones que se consignan en la parte motiva de esta sentencia.

III. DECISIÓN

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo de Santander del diecinueve de mayo de 1997 y por la Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado del veintiséis de junio de este mismo año, que denegó la tutela iniciada por la señora Irma Isabel Ayala Ruíz contra el Hospital Universitario Ramón González Valencia de Bucaramanga.

Segundo.- CONCEDER la tutela respecto del derecho de petición, para lo cual se procede a ORDENAR a la E.P.S. Hospital Universitario Ramón González Valencia de Bucaramanga y en particular a su director para que, proceda a resolver de fondo sobre la solicitud presentada, si ya no lo hubiere hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia.

Tercero.- ADVERTIR a la entidad aquí demandada que no podrá condicionar el reconocimiento de las prestaciones laborales de la demandante a disponibilidad presupuestal, por las razones que se consignan en la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto.- SÚRTASE el trámite previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ibídem.