T-575-94

Sentencia No. T-575/94

DERECHO DE PETICION-Contenido/DERECHO DE PETICION-Improcedencia de respuesta formal

El derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.

DERECHO DE PETICION-Cuantía de prestaciones/CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL

FALLA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Irregularidades en la nómina

Para la Corte no es aceptable la disculpa de que el peticionario estuvo irregularmente en nómina durante más de diez años pese a que se había suprimido su cargo en la planta de personal, pues ni los administradores ni los trabajadores tienen por qué soportar las consecuencias de los errores de la administración pública. En este evento, la equivocación administrativa, que pasó inadvertida durante años, ha sido expresamente reconocida por la funcionaria firmante de las respuestas dirigidas al peticionario, quien hasta ahora es informado sobre la extraña situación laboral en que se encontraba. El hecho cierto e incontrovertible es que el accionante prestó sus servicios a la Caja durante todo ese tiempo y, por tanto, tiene derecho a que se le liquiden sus prestaciones.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-43609

Acción de tutela instaurada por ROBERTO ARENAS MALO contra la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Por insistencia del Defensor del Pueblo, acogida por la Sala de Selección numero 9 (Auto del 17 de septiembre de 1994), se revisa el fallo proferido en el asunto de la referencia por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá.

I. INFORMACION PRELIMINAR

ROBERTO ARENAS MALO, optómetra, laboró durante trece (13) años al servicio de la Caja Nacional de Previsión en consulta externa.

Dijo haber sido desvinculado de Cajanal de una manera irregular, a raíz de la privatización de la entidad, a partir del 1 de enero del presente año.

Manifestó que, pese a su solicitud escrita sobre liquidación final de prestaciones, no había sido posible obtenerla hasta el momento de ejercer la acción de tutela.

Consideró que, con la actitud de la Caja, le estaban siendo desconocidos sus derechos de petición, de igualdad y de trabajo.

II.- DECISION JUDICIAL REVISADA

Mediante fallo del 12 de julio del presente año, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá resolvió declarar improcedente la acción de tutela intentada.

Según la providencia, como la demanda se dirigía a que se decidiera lo referente al pago de la liquidación de prestaciones sociales causadas durante la relación laboral, el petente gozaba de otro medio de defensa judicial, pues ha debido acudir a la figura establecida en el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo a través del ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 ibidem, subrogado por el 15 del Decreto 2304 de 1989.

III.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para revisar el fallo en referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y según el Decreto 2591 de 1991.

El contenido de las respuestas. Necesaria relación entre lo que se decida y el asunto planteado. Alcance jurídico del concepto “resolución”. Competencias, procedimientos y requisitos

El derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Carta Política, no radica simplemente en que se tramiten las solicitudes respetuosas presentadas por las personas ante las autoridades en interés particular o colectivo sino que, por expresa exigencia de la norma superior, implica que el solicitante obtenga “pronta resolución”.

El concepto de “resolución” merece consideraciones adicionales a propósito del caso que nos ocupa.

“Resolver”, de acuerdo con las pertinentes acepciones que trae el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “tomar determinación fija y decisiva”, “desatar una dificultad o dar solución a una duda”, “hallar la solución de un problema”, “decidirse a decir o hacer una cosa”.

Desde el punto de vista jurídico, entre otros significados que no vienen al caso, “resolver”

representa adoptar una decisión o dilucidar un litigio o controversia, en ambos casos con efectos vinculantes. Lo segundo corresponde, en principio, a las autoridades judiciales y lo primero, normalmente, a quien cumple función administrativa.

En lo relativo al derecho de petición, la autoridad ante la cual se ejerce está obligada a resolver, pues, por contrapartida, el peticionario tiene la garantía constitucional de "obtener pronta resolución".

Considera la Corte que el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar.

Obviamente, el expuesto sentido de la resolución tiene cabida tan sólo cuando la autoridad a la cual se ha dirigido la persona peticionaria goza de competencia para resolver sobre el asunto materia de petición y si, además, en los casos en que el objeto de la petición tiene previamente señalado un procedimiento, es decir, aquellos en que el trámite ha sido reglado, han sido cumplidos los requisitos exigidos por la ley.

Es claro que, en el marco del Estado de Derecho, cuando el peticionario ha presentado la solicitud ante funcionario incompetente, la contestación de éste no puede consistir sino en la expresión oportuna de que le es imposible resolver, procediendo, por tanto, a dar traslado a quien corresponda la competencia. De todas maneras, para cumplir en estos casos con el mandato constitucional, es necesaria la respuesta en el expresado sentido; se violaría el derecho si, basado en su incompetencia, el servidor público se olvidara del tema o, aun remitiéndolo al competente, dejara de dar oportuna noticia sobre ello al peticionario.

En el caso del trámite reglado, puesto que la ley ha exigido determinados requisitos sin los cuales es imposible tramitar la petición, se satisface el derecho indicando al peticionario, en la oportunidad debida, que ello es así, o solicitando que se alleguen los documentos o se cumplan las exigencias que faltan para proceder a decidir. Así lo establecen los artículos 11, 12 y 13 del Código Contencioso Administrativo, que dicen:

"Artículo 11: Cuando una petición no se acompaña de los documentos o informaciones necesarias, en el acto de recibo se le indicarán al peticionario los que falten; si insiste en que se radique, se le recibirá la petición dejando constancia expresa de las advertencias que le fueron hechas".

"Artículo 12: Si las informaciones o documentos que proporcione el interesado al iniciar una actuación administrativa no son suficientes para decidir, se le requerirá, por una sola vez, con toda precisión y en la misma forma verbal o escrita en que haya actuado, el aporte de lo que haga falta. Este requerimiento interrumpirá los términos establecidos para que las autoridades decidan. Desde el momento en que el interesado aporte nuevos documentos o informaciones con el propósito de satisfacer el requerimiento, comenzarán otra vez a correr los términos pero, en adelante, las autoridades no podrán pedir más complementos, y

decidirán con base en aquellos de que dispongan".

"Artículo 13: Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud si hecho el requerimiento de completar los requisitos, los documentos o las informaciones de que tratan los dos artículos anteriores, no da respuesta en el término de dos (2) meses. Acto seguido se archivará el expediente, sin perjuicio de que el interesado presente posteriormente una nueva solicitud".

Claro está, debe anotarse, como ya lo había hecho la Corte en su Sentencia T-012 del 25 de mayo de 1992, que "no se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa", pues "ella, siempre y cuando se produzca dentro de los términos que la ley señala, representa en sí misma, independientemente de su sentido, la satisfacción del derecho de petición".

En el caso sometido a examen, el 5 de enero de 1994 ROBERTO ARENAS MALO se dirigió por escrito a la Jefe de División de Desarrollo del Recurso Humano de la Caja Nacional de Previsión en solicitud de lo siguiente:

"- Se me informe por escrito por qué no he recibido la notificación de mi incorporación en el Programa de supresión de empleos adoptado por la Entidad.

– Se me defina cuál es la situación de vinculación en la Entidad.

– Solicito igualmente se me expida fotocopia de los documentos que conforman mi Hoja de Vida, debidamente autenticados".

Mediante oficio del 23 de febrero, la funcionaria respondió, remitiendo al peticionario una fotocopia autenticada de su hoja de vida y manifestándole que ya no figuraba en nómina por los siguientes motivos:

"...mediante Decreto número 3352 de Diciembre 2 de 1983, se aprueba el Acuerdo Nº 100 del 9 de noviembre de 1983 emanado de la Junta Directiva de la Caja Nacional de Previsión Social, (que) en su artículo primero suprime en la planta de personal de la Caja Nacional de Previsión Social los cargos de profesional especializado 3010 grado 10 -Medio Tiempo-.

En virtud de lo anterior, se concluye que aquellos cargos que fueron suprimidos a partir del 2 de diciembre de 1983 no existían en la planta, pero por una anomalía continuaban figurando en nómina.

Situación que fue detectada por este despacho en el proceso de aplicación de Reestructuración de la Entidad.

Consecuencialmente con lo anterior le comunico que usted no fue incorporado a la nueva estructura de la Entidad y retirado de la nómina teniendo en cuenta la situación comentada".

El 10 de marzo, haciendo uso del derecho de petición, ARENAS MALO se dirigió por carta a la Directiva de la Caja Nacional de Previsión Social, haciendo referencia a la respuesta precitada y solicitando:

“- Se me aclare este tipo de vinculación de nómina y no de planta.

– La definición y término respecto al pago de mis prestaciones sociales y liquidación definitiva. Ordénese a quien corresponda su liquidación y pago.

-Definición y término respecto al pago de Indemnización o Bonificación a que haya lugar. Ordénese a quien corresponda su liquidación y pago”.

El 28 de marzo se envió al peticionario otro oficio -recibido apenas el 7 de abril-, no suscrito por la Directora de la Caja, a quien se había dirigido la petición, sino una vez más por la Jefe de División de Desarrollo del Recurso Humano.

Se transcribe el texto de la respuesta:

“…me permito indicarle que su cargo en Planta fue suprimido con el Decreto 3352 de Diciembre 2 de 1983; pero por tener la Entidad una planta global que obliga a expedir nuevo Decreto, lo que implica convocar, a la Junta o Concejo (sic) Directivo del Establecimiento, quien expediría un acuerdo donde se indican la modificación de la Planta de personal, además de solicitar la viabilidad presupuestal ante la Dirección General del presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en algunos casos del concepto del Departamento Nacional de Planeación, la aprobación del Ministerio o el Director del Departamento Administrativo y el concepto técnico previo favorable del Departamento Administrativo del Servicio Civil.

Este trámite hacía imposible el cumplimiento de actos, objetivos y programas trazados por la administración. La Entidad obviando este paso continuo (sic) sosteniéndolo dentro de la nómina, pero en ningún momento realizo (sic) el trámite de modificación de la Planta; hecho que como se le indico (sic) en la respuesta proferida el 24 de febrero de 1994, fue detectado en esta División en este proceso de reestructuración.

Consecuencialmente con lo anterior su cargo se encontraba en nómina, pero no en la Planta, ya que no se dieron los trámites necesarios para modificar la estructura orgánica de la Entidad.

El pago de la indemnización o bonificación se cancelara (sic) según el Decreto 2147 de Diciembre 30 de 1993, como lo dice en su Artículo 7º se cancelara (sic) a los empleados que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la reestructuración de la Entidad, siendo esta supresión resultado en aquellos cargos vacantes y los desempeñados por empleados Públicos, incluídos dentro de la Planta de Personal.

La exclusividad del pago según el Decreto 2147 de 1992, nos indica que las indemnizaciones o bonificaciones se reconoceran (sic) unicamente (sic) a los empleados públicos que esten (sic) vinculados a la Caja Nacional de Previsión Social”.

Como puede observarse, la respuesta de la Caja fue puramente formal. No resolvió en realidad ninguna de las inquietudes planteadas por el peticionario, a quien dejó sumido en una incertidumbre aun mayor de aquella que lo afectaba cuando ejerció su derecho de petición.

Aunque de los confusos escritos provenientes de la administración parece colegirse que ARENAS MALO quedó desvinculado desde 1983 y que, por error de la misma Caja, no se lo había excluido de la nómina, lo que apenas vino a hacerse en 1994, a propósito de la reestructuración del organismo, la Corte Constitucional considera que no ha sido clara la respuesta en el sentido de definir precisamente lo que el peticionario ha solicitado: que se le concrete sin mayores rodeos cuáles son las prestaciones sociales a que tiene derecho por el tiempo de su vinculación laboral a la Caja; que se le liquiden; que se le responda si tiene derecho a indemnización o bonificación de acuerdo con la normatividad aplicable al proceso de reestructuración.

Ha sido vulnerado el derecho de petición, pues las contestaciones de la Caja no se han referido para nada a las verdaderas cuestiones planteadas por el actor.

Para la Corte no es aceptable la disculpa de que el peticionario estuvo irregularmente en nómina durante más de diez años pese a que se había suprimido su cargo en la planta de personal, pues ni los administradores ni los trabajadores tienen por qué soportar las consecuencias de los errores de la administración pública. En este evento, la equivocación administrativa, que pasó inadvertida durante años, ha sido expresamente reconocida por la funcionaria firmante de las respuestas dirigidas a ARENAS MALO, quien hasta ahora es informado sobre la extraña situación laboral en que se encontraba.

El hecho cierto e incontrovertible es que el accionante prestó sus servicios a la Caja durante todo ese tiempo y, por tanto, tiene derecho a que se le liquiden sus prestaciones.

Por no ser procedente en sede de tutela, la Corte se abstiene de entrar en la materia relativa al monto de tales prestaciones, ni tampoco definirá lo relativo al eventual derecho que puede tener el peticionario a la bonificación o indemnización contemplada en el Decreto 2147 de 1992 o en otras normas.

Se revocará el fallo de instancia y se concederá la tutela en lo relativo al derecho de petición.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia -Sala Quinta de Revisión-, administrado justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE la sentencia del 12 de julio de 1994, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, mediante la cual se había negado el amparo judicial impetrado por ROBERTO ARENAS MALO.

Segundo.- CONCEDESE la tutela impetrada, en cuanto se refiere al derecho previsto en el artículo 23 de la Carta Política. En consecuencia, ORDENASE al Director de la Caja Nacional de Previsión Social que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta Sentencia, proceda a:

1. Liquidar la totalidad de las prestaciones sociales que le puedan corresponder a ROBERTO ARENAS MALO por el tiempo de su vinculación laboral a la Caja Nacional de Previsión, es decir, desde el 9 de julio de 1981 al 1 de enero de 1994.

2. Responder al peticionario, de manera concreta y clara, si, a la luz de la normatividad aplicable, tiene o no derecho a bonificaciones o indemnizaciones con motivo de su desvinculación del organismo.

3. Notificar personalmente al interesado sobre las aludidas determinaciones.

Tercero.- La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá deberá verificar el exacto cumplimiento de lo dispuesto en esta providencia.

Cuarto.- ADVIERTESE al Director de la Caja Nacional de Previsión Social que el desacato a lo ordenado en esta Sentencia será sancionado en la forma establecida por el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Quinto.- LIBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General