

Sentencia T-779/00

DERECHO DE PETICION-Alcance

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial/DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo

DERECHO DE PETICION-No admisión de respuestas evasivas

DERECHO DE PETICION-Término para resolver

Referencia: expediente T-297040

Accionante: Hugo Rodrigo Bustillo Mogollón.

Accionado: Departamento de Sucre

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintidós (22) de junio de dos mil (2000).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores Fabio Morón Díaz, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela N° 297040 promovida por el señor Hugo Rodrigo Bustillo Mogollón contra el Gobernador del Departamento de Sucre.

ANTECEDENTES

Hechos

El señor Hugo Rodrigo Bustillo Mogollón, presentó acción de tutela en contra del Gobernador del Departamento de Sucre, por considerar vulnerado su derecho de petición, con

fundamento en los siguientes hechos:

* El día 23 de septiembre de 1999, solicitó a través de derecho de petición al Gobernador del Departamento de Sucre, que le reconocieran y liquidaran sus prestaciones sociales causadas con ocasión a su desempeño como docente en el corregimiento del Roble, Municipio de Corozal. También solicitó que se le expidiera copia autenticada de las ordenes laborales y/o de los contratos de prestación de servicios.

* La Administración Departamental le envió un escrito con fecha de octubre 14 de 1999, que el actor recibió el 18 de octubre, en el que se le informa que su caso está siendo estudiado y consultado jurídicamente y que se le daría respuesta en 15 días hábiles.

* Considera el actor, que el Gobernador del Departamento de Sucre con este proceder, ha hecho caso omiso de su petición, porque hasta la fecha no le ha dado respuesta, ni siquiera a sus solicitudes verbales, y sólo le envía escritos evasivos que no responden de fondo sus requerimientos. Por consiguiente, presenta tutela el 19 de octubre de 1999 y solicita en consecuencia, protección constitucional.

Intervención de la Gobernación del Departamento de Sucre.

La ciudadana Nilsa Buelvas Hernandez, actuando en su calidad de Jefe de la División de Cesantías de la Gobernación, explica que debido a que ella se encontraba disfrutando de vacaciones desde el 23 de septiembre hasta el 11 de octubre inclusive, no había funcionario competente para resolver las peticiones solicitadas. Así, durante ese lapso “no se procedió a encargar a ningún otro funcionario que asumiera los asuntos de competencia de” ese despacho.

Al reasumir sus funciones el día 12 de octubre, se percató del derecho de petición del docente, y así se inició el estudio. Sin embargo, el demandante no aportó ningún soporte probatorio a la solicitud de cesantías definitivas, circunstancia que exigió que ella solicitara mediante escrito del 14 de octubre de 1999 al Asesor del despacho del Gobernador, la hoja de vida del docente a fin de estudiar la viabilidad jurídica de las peticiones del accionante.

En la misma fecha le envió escrito al demandante a fin de informarle el estado en que se

encontraba su petición.

Por ende, contrario a lo que manifiesta el tutelante, la respuesta de la administración no ha sido evasiva, puesto que se le comunicó que su petición está siendo estudiada como en efecto lo está, ya que a juicio de la Gobernación reviste gran complejidad por lo siguiente: i) La vinculación al Departamento del docente, fue inicialmente a través de ordenes de trabajo por horas cátedra. Luego fue a la planta docente, mediante el decreto 0434 de septiembre 07 de 1998. ii) Mediante decreto No 0346 de julio 30 de 1999 fue incorporado a la nómina del situado fiscal. iii) Existe un concepto del Jefe de la Oficina Jurídica del 18 de marzo de 1998, en un caso similar, que señala la improcedencia de la liquidación de cesantías, en casos que involucren órdenes de trabajo, circunstancia que la Jefe interviniente no comparte, y que requiere de reuniones y de revisiones, a fin de unificar criterios jurídicos y tomar la decisión más conducente.

Así mismo, señala que revisados los archivos, no hay mas derechos de petición presentados por el actor, y tampoco es admisible su afirmación de que se hayan propuesto requerimientos de orden verbal. Finalmente, informa que mediante oficio del 22 de octubre de 1999 se le remitieron al petente las copias de los documentos solicitados. Por todo lo anterior, estima la interviniente que no se le han lesionado, ni se pretende lesionar, los derechos fundamentales al actor, motivo por el cual solicita que se desestime la acción de tutela de la referencia.

Pruebas

Dentro de las pruebas que se encuentran en el expediente figuran, las siguientes:

a. Copia de la petición presentada por el accionante, con sello de recibido de la Gobernación del 23 de septiembre de 1999, mediante la cual solicita que se le cancelen los derechos prestacionales, las cesantías definitivas y los demás emolumentos a los que tiene derecho por haber sido docente del Departamento de Sucre.

b. Copia de la contestación al derecho de petición de la referencia, en el que se indica lo siguiente:

“En atención a su derecho de petición recibido el día 23 de septiembre de año en curso, me permito manifestarle que su caso está siendo estudiado y consultado jurídicamente, por tanto le daremos respuesta en 15 días hábiles, término prudencial para su absolución y para expedirle la copia de los documentos solicitados.”

a. Copia de un documento proferido por el Secretario Administrativo de la Gobernación de Sucre, mediante el cual se indica que le han concedido a la Jefe de División de Cesantías, el tiempo de vacaciones a que tiene derecho y que indica que su reintegro a las labores deberá ser el 12 de octubre de 1999.

b. Copia de la carta dirigida por la Jefe de División de Cesantías de la Gobernación, al Asesor del Despacho del Gobernador, del 14 de octubre de 1999, mediante la cual solicita la hoja de vida del docente.

c. Copia de la Carta mediante el cual el Asesor del Despacho del Gobernador le envía a la Jefe de la División de Cesantías, copia de los documentos que reposan en la hoja de vida del docente. La carta tiene fecha del 15 de octubre de 1999.

d. Copia del decreto mediante el cual se incorpora al accionante a la planta de personal del departamento como docente de tiempo completo.

e. Copia de un concepto del 18 de marzo de 1998, del Jefe del Departamento Jurídico de la Gobernación de Sucre, que señala “que las ordenes laborales no generan prestaciones sociales, por ser vinculación meramente contractual.”

Sentencias objeto de Revisión.

“El Departamento de Sucre dio respuesta a la petición hecha por el tutelante en el término señalado en el artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, es decir dentro de los 15 días siguientes al recibo de la misma. En la comunicación le hizo saber los motivos por los cuales daría respuesta definitiva a su derecho de petición y se le expedirían las copias de los documentos solicitados en un plazo prudencial de 15 días. ”

2. El accionante, inconforme con la providencia anterior impugnó el fallo, no sin antes

precisar lo siguiente:

" (...) Solo me hacen entrega de las ordenes laborales y contratos de prestación de servicios pero en ningún momento me da respuesta a la petición principal, a sea que debió contestarme en forma positiva o negativa sobre este pago.

(...)

La sentencia de tutela puede ordenar la expedición de ´ la resolución con el reconocimiento y/o la liquidación de la prestación, y además determinar que la liquidación conlleve el reconocimiento de la indexación, porque el retardo irracional implica desidia y abuso de la administración en detrimento del ingreso real´ ... (T-270 de 1994)".

3. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, conoció en segunda instancia del caso de la referencia. En las consideraciones de la Sala se precisó, que el actor interpuso la tutela al día siguiente de recibir el escrito en que se informaba el trámite que se le estaba dando a su petición, y se le comentaba la necesidad de un nuevo plazo de 15 días para responder de fondo sobre la solicitud. Por ende, en opinión del Consejo de Estado, el hecho de que el actor no haya esperado al cumplimiento del segundo plazo, no permite que se esté hablando de un violación al derecho de petición. Por consiguiente, el Consejo de Estado decide modificar la sentencia de primera instancia en el sentido de cambiar la declaratoria de improcedencia de la tutela que definió el a quo, por la denegación de la misma, precisamente por no encontrar vulneración alguna del derecho de petición.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

En mérito de lo expuesto, esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991.

Fundamentos Jurídicos.

Del derecho de petición.

1- Tal y como lo ha precisado en múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional¹, existen algunos parámetros que permiten de manera general determinar el contenido y el alcances del derecho de petición. En efecto, entre otras cosas podemos señalar que:

a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo

6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad, la complejidad de la solicitud o la existencia de un término especial fijado en la ley para resolver de una específica solicitud.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

2- Así las cosas, en el caso que nos ocupa, nos encontramos ante la aparente vulneración del derecho de petición del demandante, en virtud de la presunta omisión de la Gobernación de Sucre de darle una respuesta completa a su solicitud.

Para la Corte, tal y como lo ha señalado hasta el momento², el núcleo esencial del derecho fundamental de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión planteada en la solicitud. De ahí que la respuesta deba cumplir con estos requisitos: i) oportunidad ii) Debe existir resolución de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado iii) Debe darse a conocer al peticionario. Por lo tanto, si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

Así pues, una respuesta de fondo es una resolución material de lo planteado, por lo que “no se admiten respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra “en trámite”, pues ello no se considera una respuesta”³. Por consiguiente, “la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario 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”⁴.

3. Así las cosas, la Gobernación de Sucre señaló en su contestación, que la solicitud del peticionario estaba siendo estudiada y consultada jurídicamente, y que por lo tanto se le daría respuesta al actor en 15 días hábiles, término prudencial para su absolución y para expedirle la copia de los documentos solicitados. La Sala considera que esa información entregada por la Gobernación al actor, - a pesar de los esfuerzos de la funcionaria encargada -, no es, en consecuencia, una respuesta de fondo acorde con los requerimientos constitucionales, ya que evidentemente no reúne los requisitos necesarios para que ella pueda considerarse completa y oportuna.

Además, si bien esta Corporación ha reconocido en algunos casos, que debido a la complejidad de la respuesta, los tiempos que se requieren para contestar una petición de manera eficaz pueden razonablemente superar los 15 días, ello no ocurre en este caso, porque no puede considerarse en modo alguno razonable que la Administración omita el deber legal de delegar la contestación de las solicitudes de los ciudadanos en otros funcionarios competentes, durante la temporada de vacaciones de la persona que generalmente se encarga de ello. En efecto, cabe recordar, que es la Gobernación de Sucre la comprometida en la responsabilidad jurídica de resolver las peticiones que se le presenten, independientemente de los funcionarios encargados o no de resolver las solicitudes. Esa actitud de la administración, resulta en consecuencia, contraria a las expectativas y derechos de los asociados, motivo por el cual, mal haría la Corte en considerar tal situación como eximente de la diligencia que se requiere en el trámite y contestación de los derechos de petición de los ciudadanos.

4. Por consiguiente, la Sala concluye que en este caso la respuesta que se le dio al actor en su momento, no es efectivamente completa, y en consecuencia, se ordenará que si no se le ha dado ya, se resuelva de fondo sobre la solicitud del actor en un término de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la presente providencia.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero : REVOCAR la sentencia proferida por Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre, quien mediante providencia del 25 de octubre de 1999, rechazó por improcedente la acción de tutela de la referencia.

Segundo: TUTELAR el derecho de petición del actor, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, y en consecuencia ORDENAR que si no se ha hecho ya, se resuelva de fondo sobre la solicitud del actor, en un término de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de notificación de la presente providencia.

Tercero : Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juez de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver recientemente la sentencia T-377 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Pueden consultarse las sentencias T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604

de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, entre muchas otras.

3 Sentencia T-165 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 Sentencia T-206 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo