

(Agosto 22 de 2008)

DERECHO DE PETICION-Consagración constitucional

DERECHO DE PETICION-Naturaleza y contenido

DERECHO DE PETICION-Susceptible de ser protegido por vía de tutela

DERECHO DE PETICION-Solicitud de documentos necesarios para poder acceder a la pensión

Referencia: Expediente T- 1.570.906

Accionante: María Esneda Monsalve Bedoya

Accionado: Dirección Territorial de Salud de Caldas, Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu Caldas- Hogar del Anciano Santa Catalina de Aranzazu Caldas y Fondo de Pensiones Santander.

Fallo de tutela objeto de revisión: Sentencia del 14 de noviembre de 2007 del Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Medellín, y sentencia de 30 de noviembre de 2006 de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Medellín.

Magistrados de la Sala Quinta de Revisión: Mauricio González Cuervo, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo

I. ANTECEDENTES

1. Pretensión

La actora interpuso acción de tutela al considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, al mínimo vital, a la seguridad social, y a la vida digna de una persona de la tercera edad, al no tener una respuesta oportuna, debida y clara sobre la documentación requerida para poder acceder a su pensión, y contar con un ingreso que le permita llevar una vida digna, señalando que es una mujer de la tercera edad que no tiene otros medios de

subsistencia.

Solicita se ordene a las entidades que correspondan la expedición de los certificados de tiempo de servicio que exigen los fondos de pensiones para tramitar la documentación y obtener la pensión de vejez, señalando el tiempo laborado, discriminado mes a mes, con las cotizaciones para pensión a Cajanal, entidad a la que permaneció afiliada durante el tiempo en que estuvo vinculada al Hospital San Vicente de Paúl y al Asilo de Ancianos Santa Catalina.

1. Respuesta de las accionadas

1. Fondo de Pensiones y Cesantías Santander

María Elena Correa Salazar, gerente de la administradora de fondos de pensiones y cesantías Santander S.A., manifestó que la actora se vinculó con la entidad el 30 de mayo de 2000. Afirma que la accionante radicó solicitud de pensión el 23 de marzo de 2006. Advirtió que mediante comunicación del 24 de mayo de 2006, con el consecutivo DBP-01999-06, una vez culminadas las gestiones a cargo de la Administradora tales como la integración de la historia laboral, validación de la documentación aportada, Pensiones y Cesantías Santander resolvió de fondo la solicitud negando la pensión por incumplimiento de los supuestos legales contenidos en la Ley 100 de 1993, artículo 642, ofreciendo como beneficio subsidiario la devolución de salarios a que se refiere el artículo 66 de la Ley 100 de 1993. Expresó que a la accionante se le informó que en caso de no estar de acuerdo con la decisión procedía la reconsideración, sin que hasta la fecha haya radicado documentación alguna en que manifieste su inconformidad, ni los documentos que acrediten su derecho para la devolución de saldos.

1. Dirección Territorial de Salud de Caldas

Sostiene que el Asilo del Anciano de Santa Catalina es una institución de carácter municipal

creada por el Concejo de Aranzazu a través del Acuerdo del 9 de diciembre de 1992 y por tener ese carácter sus empleados no dependían del entonces Servicio Seccional de Salud de Caldas.

Advirtió que el antiguo Servicio de Salud de Caldas sólo cumplía funciones de vigilancia y control en el Asilo. Así mismo manifestó que su representada no es la entidad competente para expedir certificados de tiempos de servicio de la accionante y mucho menos para asumir cuotas partes pensionales de un empleado público que no estuvo vinculado a la institución⁶, máxime cuando consultados los archivos de la entidad no se encontró hoja de vida alguna de la accionante.

Señaló que a través del oficio CJ-07-0120 de 21 de julio de 2005, la Dirección Territorial de Salud de Caldas dio respuesta de fondo al derecho de petición presentado por la señora accionante a través de apoderado, sobre los mismos hechos en que se funda la presente acción de tutela y no le ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante.

Concluye fundamentando su negativa de expedir el certificado solicitado por la peticionaria así: (i) los dineros que entregaba la Secretaria de Salud no representaban el pago de la nómina, puesto que la antigua Seccional de Salud de Caldas, sólo daba el visto bueno al presupuesto que la Junta Directiva presentaba ante ésta; (ii) los empleados dependían directamente del Asilo de ancianos puesto que éste tiene personería jurídica, autonomía administrativa y financiera; (iii) manifestó que no se encontró la hoja de vida de la señora y que la Secretaría sólo ejercía funciones de vigilancia y control⁷; (iv) los empleados del asilo de ancianos Santa Catalina del Municipio de Aranzazu no dependían del Servicio de Salud de Caldas⁸; y (v) el día 9 de diciembre de 1992, se expide por parte del honorable Concejo del Municipio de Aranzazu, Acuerdo fechado y certificado por la Secretaría de dicho Concejo de la misma fecha, por medio del cual se crea el Hogar Santa Catalina y anexa copia del acuerdo⁹.

1. Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu

El señor Carlos Andrés Serna Granada, director del Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu - Caldas¹⁰, indicó que ese centro hospitalario no ha tenido objeción alguna en certificar el tiempo en que laboró la accionante a su servicio por el período comprendido entre el 8 de agosto de 1977 y el 31 de mayo de 1988, pero no puede certificar el período en que la accionante prestó sus servicios al Asilo de Ancianos Santa Catalina, porque si bien es cierto que el hospital hacía las veces de pagador de los salarios, lo hacía por encargo del Servicio de Salud de Caldas de aquella época, que entregaba los dineros para el efecto.

Señaló que la responsabilidad de la emisión del bono pensional por el tiempo de servicio de la accionante en el hospital no le corresponde expedirlo a la entidad que representa, por los siguientes motivos: (i) entre el 1 de febrero de 1967 y el 30 de agosto de 1979, el Departamento de Caldas sostuvo contrato con CAJANAL para la prestación de servicios médicos y pensionales de los servidores del ente territorial, entre los cuales se encontraban los empleados de los hospitales públicos del Departamento de Caldas;¹¹ (ii) el Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu de Caldas aún depende de la Dirección Territorial de Salud de Caldas y por tanto esta última es la responsable de la cuota parte pensional y de la expedición del bono que corresponde a la señora Monsalve Bedoya, por el período comprendido entre el 1° de septiembre de 1979 y el 31 de mayo de 1988. En relación con el período comprendido entre el 8 de agosto de 1977 y el 30 de agosto de 1979 le corresponde la expedición del bono a Cajanal.

Anexó al expediente: (i) fotocopia de la nómina de empleados "Servicio de Salud", Institución "Asilo de Ancianos Santa Catalina Aranzazu" por los períodos correspondientes a los períodos 1 de julio de 1988 a 31 de diciembre de 1992¹²; (ii) anexó al expediente fotocopia de la Resolución No. 134 de mayo 31 de 1988, originaria del hospital San Vicente de Paúl donde consta que se aceptó la renuncia a la actora a partir del 1 de junio de 1988 del cargo de jefe de Lavandería y Ropería de la Institución¹³; (iii) se anexó al expediente fotocopia del certificado del tiempo laborado con el Hospital San Vicente de Paúl con destino a la emisión del bono pensional, señalando que la responsabilidad es de la Dirección Territorial de Salud de Caldas¹⁴.

Finalmente manifestó que el hospital ha respondido las solicitudes de la accionante y por

tanto no ha vulnerado el derecho de petición, así mismo considera que la certificación del tiempo laborado en el Asilo Santa Catalina es responsabilidad de la Seccional de Salud de Caldas Manizales¹⁵.

1. Hechos relevantes y medios de prueba

1. Hechos que apoyan la pretensión

1. La señora Monsalve Bedoya trabajó en el cargo de Jefe de Lavandería - Ropería del Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu entre el 8 de agosto de 1977 y el 31 de mayo de 1988¹⁶.

1. La accionante laboró a órdenes del Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu Caldas cuatro años y medio, desde el 1 de junio de 1988 a 31 de diciembre de 1992¹⁷ en el cargo de jefe de servicios generales, según consta en la Resolución No. 003 de julio 10 de 1993, expedida por el Asilo de Ancianos de Aranzazu Caldasen¹⁸.

1. La actora en reiteradas ocasiones ha solicitado al Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu, a la Dirección Territorial de Salud de Caldas y a la Alcaldía Municipal de Aranzazu le suministren certificaciones sobre el tiempo de servicio en cada entidad para poder presentar la solicitud de pensión, pero el "Hogar del Anciano Santa Catalina" no le ha entregado la documentación pedida. La mandan de un lugar a otro, sin que hasta el momento tenga en su poder respuesta adecuada para proceder a elevar la petición de pensión ante la Aseguradora de Pensiones Santander, donde efectuó las últimas cotizaciones¹⁹.

1. Reposa en el expediente fotocopia de la Resolución No. 001 de 1989 “Por medio de la cual se adopta el plan de cargos y asignaciones para la vigencia fiscal de 1989 del Asilo de Ancianos de Santa Catalina de Aranzazu- Caldas”, con cargo a los recursos de la Secretaria de Salud de Caldas, firmada por la Presidente de la Junta, el Jefe del Servicio de Salud de Caldas y el Síndico²⁰.

1. Consta en el expediente fotocopia de la Resolución No. 0696 de marzo 5 de 1990, por la cual el Jefe del Servicio de Salud de Caldas, aprueba la Resolución No. 002 del 15 de febrero de 1990, por medio de la cual el Director del Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu Caldas, adopta el Presupuesto de Ingresos y Gastos par la vigencia Fiscal de 1990²¹.

1. Existe dentro del expediente fotocopia de la nómina de empleados del servicio de salud referente a la institución Asilo de Ancianos de Santa Catalina de Aranzazu donde se incluyen los pagos a la señora Esneda Monsalve Bedoya, como Jefe de Servicios Generales, desde el mes de julio de 1988 hasta el mes de diciembre de 1992, así como el pago de las primas de navidad y de servicios²².

1. En la Resolución No. 003 de julio 10 de 1993, se reconoce el pago de las cesantías por la suma de \$ 336.137, resaltando que el pagador del Asilo cancelaría dichas sumas, siempre y cuando fueran aprobadas por la Dirección Seccional de Salud de Caldas²³.

1. En el escrito enviado a la accionante por el Fondo de Pensiones y Cesantías Santander, se evidencian los motivos por los cuales le fue negada la solicitud de pensión, así: (i) de conformidad con el inciso 1° del artículo 64 de la Ley 100 de 1993, los afiliados al régimen de ahorro individual, tendrán derecho a una pensión de vejez a la edad que escojan, siempre, y cuando el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual le permita obtener una

pensión mensual, superior al 110% del salario mínimo mensual legal vigente²⁴: (ii) indicó que no es posible reconocer la pensión solicitada por cuanto el capital no es suficiente, y no cotizó el mínimo de 1150 semanas exigidas en la Ley, sin embargo está a disposición para devolver los saldos que tiene cumpliendo con los requisitos para esto y le indica que tiene derecho a interponer reconsideración ante esa Administradora sobre la decisión tomada²⁵.

1. Otros Hechos relevantes

1. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, mediante Auto de fecha 10 de julio de 2007, ordenó al Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Medellín poner en conocimiento del Municipio de Aranzazu, específicamente del Hogar del Anciano Santa Catalina, el trámite de la acción de tutela objeto de estudio, igualmente ordenó que de ser necesario debería rehacer la actuación. De la misma manera ordenó que por la Secretaria General se remitiera el expediente al juez de tutela y suspendió los términos para fallar el asunto, hasta tanto se adelanten y verifiquen las actuaciones ordenadas²⁶.

1. El Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Medellín el 27 de julio de 2007, ordenó cumplir lo ordenado por la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional y librar la correspondiente comunicación al Director de la entidad Hogar del Anciano Santa Catalina de Aranzazu - Caldas²⁷. Mediante Oficio No. 1439 de julio 30 de 2007, el Juzgado remite copia del fallo de tutela, del auto admisorio de la misma y la del auto que dispuso acatar lo dispuesto por la Sala Octava de Revisión de la Corte al Director o representante legal del Hogar del Anciano Santa Catalina de Aranzazu - Caldas²⁸.

1. El Alcalde Municipal de Aranzazu respondió la tutela manifestando que el Asilo de Ancianos Santa Catalina, fue una entidad sin ánimo de lucro de carácter privado que funcionó en el municipio de Aranzazu y fue allí donde al parecer laboró por algún tiempo la accionante;

señaló que tal como se lo ha respondido a la interesada y a los entes judiciales que los han requerido, el municipio de Aranzazu nada tiene que ver con el funcionamiento de este establecimiento por el carácter privado que tenía, siendo ello la razón por la cual en sus archivos no existía información laboral de la accionante²⁹; informó que el Asilo de Ancianos Santa Catalina fue clausurado hace ya varios años y por el conocimiento que se tiene a esa fecha el Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu era la entidad encargada de cubrir los emolumentos de los empleados que trabajaban en esa entidad, que el citado hospital es un ente de carácter departamental, que depende financiera y administrativamente del Departamento de Caldas, a través de la Dirección Territorial de Salud. Concluye que estas dos entidades son las llamadas a clarificar la situación de la señora María Esneda Monsalve Bedoya y solicitó la Juez exonerar al municipio en la citada tutela³⁰.

1. Mediante Oficio O-395-DA de agosto 1° de 2007,³¹ el Alcalde de Aranzazu informó al Juzgado que él es el Representante Legal del Hogar del Anciano Santa Catalina, creado por el Municipio de Aranzazu mediante Acuerdo Municipal No. 009 de diciembre de 1992 y sólo a partir de esta fecha adquirió vida jurídica y empezó a asumir responsabilidades administrativas y financieras. Reiteró que el Asilo de Ancianos Santa Catalina fue una entidad de carácter privado sin ánimo de lucro que terminó sus actividades mucho antes de fundarse el Hogar del Anciano Santa Catalina, que nada tenía que ver financiera y administrativamente con el Municipio.

Informó que se celebró un convenio entre dicho asilo, la Dirección Territorial de Salud de Caldas y el Hospital San Vicente de Paúl, donde este último, que depende de la Dirección Territorial de Salud, asumió el pago de los costos laborales del Asilo del Anciano Santa Catalina.

1. Con Oficio No. 1544 de agosto 17 de 2007, el Secretario del Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Medellín, remitió la devolución del expediente una vez cumplido lo dispuesto por la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional³².

1. Fallos de Instancia

1. Fallo de Primera Instancia

El Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Medellín en sentencia del 14 de noviembre de 2007, denegó la acción de tutela instaurada por la accionada en contra de la Dirección Territorial de Salud del Departamento de Caldas, Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu Caldas, Hogar del Anciano Santa Catalina de Aranzazu de Caldas y el Fondo de Pensiones Santander³³, al considerar que las accionadas acreditaron que dieron respuesta a las solicitudes que les presentó la accionante de manera oportuna, clara y de fondo; por tanto dedujo que el derecho fundamental de petición no ha sido violentado por las entidades demandadas³⁴.

Argumentó que de las respuestas dadas a la accionante por la Dirección Territorial de Salud del Departamento y el Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu Caldas, se puede establecer que quien debe expedir el certificado de tiempo laborado es el Asilo de Ancianos Santa Catalina, que si bien en la actualidad no existe y teniendo en cuenta que el Concejo de Aranzazu fue quien lo creó, debe la Alcaldía de dicho municipio tener un archivo de la planta de empleados 1988 a 1992.

Señaló que la accionante debe acudir a dicho despacho teniendo en cuenta que es una dependencia del orden municipal, de no encontrar respuesta oportuna y satisfactoria debe iniciar el proceso laboral respectivo para que el Juez Laboral determine con precisión que entidad debe reconocer el tiempo de servicio invocado, máxime cuando no se encuentra probado dentro del expediente de tutela la precaria situación económica a la cual hace referencia la accionante³⁵.

Manifestó que la Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que entre la vulneración del derecho fundamental y la presentación de la demanda de tutela debe mediar un lapso considerable, ya que es un medio excepcional para la protección de derechos específicos de sustancial importancia. Si el afectado no utiliza este medio en un plazo razonable, se entiende que renuncia a él de manera definitiva, como ocurre en el presente caso en que la afectada no obró con la prontitud exigida y no es posible por medio de la tutela proteger sus derechos.

4.2. Impugnación

La accionante manifestó³⁶ que si bien ha recibido respuesta a sus solicitudes, existe disparidad de criterios en cuanto a las respuestas emitidas por las entidades vinculadas al trámite, y ninguna de ellas se da a la tarea de examinar sus archivos para que le indiquen a cual le corresponde expedirle el certificado de tiempo de servicios.

Fundamentó lo anterior señalando que de la respuesta del Alcalde de Aranzazu se desprende que el hogar del Anciano Santa Catalina que hoy existe es una entidad distinta a aquella para la cual ella prestó sus servicios. Tanto él como el Personero de Aranzazu concluyeron que la entidad que le debe dar respuesta es la Dirección Territorial de Salud de Caldas.

De la respuesta del Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu se desprende que es el Servicio de Salud de Caldas quien debe asumir la cuota parte pensional porque es esa entidad la encargada de pagar los salarios a través del hospital, el cual esta adscrito al Servicio de Salud de Caldas.

Contrario a lo que afirman estas instituciones, la Dirección Territorial de Salud de Caldas, manifestó que ella adelantaría los trámites ante la Alcaldía de Aranzazu porque no poseen documentación para dar respuesta; y que los pagos de la antigua Dirección de Salud de Caldas no representaban pago de nómina y que los empelados del asilo dependen directamente del asilo de ancianos y se refiere a la creación del hoy hogar del asilo ancianos.

Señaló que al momento en que se sancionó el acuerdo creando el Hogar Santa Catalina por parte del municipio de Aranzazu, esto es diciembre de 1992, se encontraba vinculada en la planta del Asilo Santa Catalina, pues su retiro se produjo el 31 de diciembre de 1992. Por tanto considera que el fallo de tutela debe ser revocado y en su lugar ordenar a la entidad que corresponda, le expidan la certificación que viene pidiendo, o que se decrete la nulidad del trámite para que se vincule al Hogar del Anciano Santa Catalina.

Concluyó que no existe una respuesta coherente y veraz sobre quien debe certificar lo pedido, en la forma como lo exige el fondo de pensiones y considera que sería insólito que la

remitan a iniciar un proceso laboral para que las entidades decidan ubicar la documentación que establezca quien era su empleador para entonces, si según resolución de febrero 26 de 1989, en su artículo 2° se dice “la presente resolución requiere para su validez la aprobación por parte del Servicio Seccional de Salud de Caldas.”

4.3. Fallo de Segunda Instancia

La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Medellín, el 30 de noviembre de 2006 confirmó la sentencia del Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Medellín considerando que la accionante cuenta con otro procedimiento de defensa, por lo tanto, en principio, la acción de tutela no es procedente, menos aún si se invoca con el argumento de que la vía ordinaria es demorada. Manifiesta el juez de instancia que la actora debe agotar la vía laboral, la cual se encargará de determinar la existencia de un contrato- conforme a la prueba obrante y conceder si es del caso a la actora la pensión a la que considera tiene derecho.

De otro lado advirtió que no vulneró el derecho de petición contemplado en el artículo 23 de la Constitución Política pues las entidades a quienes solicitó en ningún momento omitieron una respuesta pronta, oportuna y adecuada a la solicitud respetuosa que se planteó ante ellas.

Señaló que si las directivas del Hogar del Anciano Santa Catalina de Aranzazu no aparecen vinculadas por pasiva a esta actuación, como si fue vinculado el Asilo de Ancianos Santa Catalina, no fue por omisión de la primera instancia, sino porque no existe dentro del expediente solicitud por parte de la interesada.

Finalmente concluyó que resultaría conveniente que la accionada eleve petición a esta institución de considerar que reemplazó al Asilo de Ancianos; y de igual manera a las directivas de la Sociedad San Vicente de Paúl, frente a la cual tampoco existe ninguna solicitud en orden a esclarecer lo relacionado con la certificación requerida. Así mismo advierte que no es procedente la nulidad invocada por la accionada de manera subsidiaria como quiera que el juez de instancia vinculó al Asilo de Ancianos Santa Catalina, distinto es que a la fecha se conozca que dejó de existir como entidad privada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

5. Competencia

La Sala es competente para la revisión del caso, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, en cumplimiento del Auto del 10 de abril de 2007 de la Sala de Selección de Tutela No. 4 de la Corte Constitucional.

6. Problema jurídico

Si bien la accionante consideró vulnerado su derecho de petición, la protección especial a la tercera edad, el derecho al mínimo vital, a la vida digna y a la seguridad social, no demostró el perjuicio irremediable, ni acreditó tener la condición de persona de la tercera edad. Por tanto la Sala de Revisión solo se centrará en el derecho de petición.

El problema jurídico que le corresponde resolver a la Sala es el de determinar si se afectó el derecho fundamental de petición de la accionante por parte de la Secretaria Departamental de Salud de Caldas y el Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu, al no expedirle la certificación del período laborado en el Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu, con el fin de poder acreditar este tiempo laborado para solicitar su pensión ante el Fondo de Pensiones y Cesantías Santander.

La Sala para su estudio analizara: (i) el derecho de petición en la Constitución de 1991; (ii) la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el contenido del derecho fundamental de petición. Reiteración. (iii) El derecho de petición implica una respuesta de fondo. Reiteración jurisprudencia.

6.1. El derecho de petición en la Constitución de 1991

La Constitución de 1991, en el marco del Estado social y democrático del derecho, amplió y profundizó la participación del pueblo en los asuntos que puedan afectarlo y en general en el ejercicio y control del poder político y de la actividad administrativa³⁷. En este sentido, marcó una nítida orientación: “Las autoridades estatales están al servicio del pueblo y deben obrar de manera rápida, diligente y eficiente en el desempeño de sus funciones.”³⁸ El pueblo, por su parte, cuenta con una serie de herramientas que le permite mantener una fluida comunicación con las autoridades administrativas, como sucede con el derecho de

petición contenido en el artículo 23 de la Constitución Política³⁹.

Existe por tanto, una estrecha relación entre el ejercicio del derecho de petición y la posibilidad para el pueblo de participar en modo activo en todas las decisiones que puedan afectarlo, así como el ejercicio del control sobre los funcionarios que actúan a nombre de la administración⁴⁰.

De otra parte, sólo a través de actuaciones diligentes, documentadas y eficaces por parte de la administración se contribuirá a fortalecer las relaciones entre los servidores públicos y el pueblo. La solución presta y oportuna de la cuestión objeto del derecho de petición podrá “contribuir a potenciar la democracia participativa y será capaz de garantizar otros derechos constitucionales fundamentales tan importantes como lo son el derecho a la información; el derecho a la participación en asuntos sociales, políticos, económicos y culturales; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la igualdad; el derecho al debido proceso; el derecho a la educación, el derecho al trabajo, todos estos, derechos cuya garantía se hace imprescindible para poder vivir una vida en condiciones de dignidad y de calidad⁴¹.

Ahora bien, las respuestas que en cumplimiento del derecho de petición ofrezcan las autoridades públicas deben ser oportunas, orientarse a resolver el fondo del asunto objeto de la solicitud, y exponerse de manera clara, precisa y coherente y que las respuestas sean comunicadas a los ciudadanos que elevaron el derecho de petición. Así, “el derecho de petición, en suma, se convierte en uno de los vehículos más idóneos para establecer un puente fluido y transparente de comunicación entre el pueblo y las autoridades administrativas. Configura, por tanto, un instrumento de primer orden en el camino hacia la ampliación y profundización de la democracia participativa”⁴². Así mismo, ha señalado que quienes hagan uso del derecho de petición tiene derecho a que la solicitud formulada, tenga un oportuno trámite y una respuesta adecuada, de fondo y completa, al tenor de la garantía constitucional consagrada en el artículo 23 Superior⁴³.

6.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el contenido del derecho fundamental de petición, las facultades del Juez de tutela al ampararlo y qué se ha entendido por contestar de fondo una petición. Reiteración.

La Corporación sobre el derecho de petición ha fijado su jurisprudencia en los siguientes términos⁴⁴:

(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible⁴⁵; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares⁴⁶; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición⁴⁷ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa⁴⁸; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;⁴⁹ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado⁵⁰.(sic).

En consecuencia de lo expuesto, se garantiza el derecho de petición cuando la persona obtiene una respuesta por parte de la entidad demandada oportuna, clara, clara de fondo y en un tiempo razonable.

6.3 El derecho de petición implica una respuesta de fondo a la solicitud. Reiteración de Jurisprudencia.

Ha precisado la doctrina de la Corte, que el derecho de petición tiene como garantía Constitucional no solo el de obtener una respuesta por parte de las autoridades, sino que éstas resuelvan de fondo de manera clara y precisa la petición presentada, dentro de un término razonable que le permita al solicitante ejercer los mecanismos ordinarios de defensa judicial, si no está de acuerdo con lo resuelto⁵¹.

La vulneración de la norma fundamental se produce cuando la autoridad respectiva no ofrece una respuesta oportuna y material. Tampoco requiere de solicitudes reiterativas, ni escritas ni adicionales recordatorias del cumplimiento de la Constitución y la Ley. La sola presentación de la petición obliga a las autoridades a responder en forma oportuna y de

fondo a la petición formulada⁵².

El derecho de petición implica resolver de fondo la solicitud presentada y no solamente una respuesta formal. La respuesta no debe ser simplemente una comunicación incompleta, evasiva o poco clara respecto de la solicitud presentada, sino por el contrario una respuesta que resuelva de fondo sea positiva o negativamente, la solicitud, o por lo menos, que exprese con claridad, las etapas, medios, términos o procesos necesarios para dar una respuesta definitiva y contundente a quien presentó la solicitud⁵³.

En igual sentido la Corporación señaló que las respuestas que en cumplimiento del derecho de petición ofrezcan las autoridades públicas deben orientarse a resolver el fondo del asunto y deben ser expuestas de manera clara, precisa y coherente⁵⁴.

En conclusión, el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política como derecho fundamental de aplicación inmediata, se concreta en la posibilidad que tiene el ciudadano de: (i) elevar peticiones respetuosas ante los diferentes entes del poder público; y (ii) la obligación de la administración para resolverlas dentro de los términos legales que el legislador ha determinado para ello, según sea el caso. De ésta manera, pueden identificarse los componentes elementales del núcleo conceptual del derecho de petición que protege la Carta Fundamental de 1991, consistentes en la pronta contestación de las peticiones formuladas ante la autoridad pública, que deberá reunir los requisitos de suficiencia, efectividad y congruencia para que se entienda que ha resuelto de fondo y satisfecho la solicitud del peticionario⁵⁵.

La Corte en Sala de Revisión, en un caso similar señaló que la respuesta que la entidad dio a la accionada no se compadece con los criterios que sobre el derecho de petición ha determinado la Corte, y ordenó a la entidad accionada que en su contestación, debe adelantar un análisis legal suficiente para concluir que no se encuentra dentro de sus funciones solucionar la cuestión, además de indicar al accionante si a ello hay lugar las vías legales y judiciales que tiene a su alcance para buscar una salida a su solicitud, teniendo en cuenta que toda autoridad debe con su actuación “servir a la comunidad” como dispone el artículo 2° de la Constitución Política⁵⁶.

Finalmente es preciso señalar, que si bien el peticionario puede acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando agota la vía gubernativa, la jurisprudencia constitucional

ha considerado que resulta muy oneroso para el peticionario acceder al mecanismo judicial con el propósito de obtener la respuesta de la solicitud formulada, corriendo el riesgo de que, para la época en que se decida la demanda, no represente ningún interés para la parte interesada o no produzca en forma oportuna el efecto inicialmente pretendido por éste. Por tanto con el fin de evitar un desgaste innecesario del aparato judicial y teniendo en cuenta su carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata, ha considerado la Corte que el derecho de petición sólo puede ser protegido de manera eficiente y efectiva a través de la acción de tutela⁵⁷.

7. El caso concreto

Por tal motivo elevó derechos de petición al Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu, a la Dirección Territorial de Salud de Caldas y al Alcalde de Aranzazu, sin que haya recibido una respuesta de fondo a su petición, por ende no le expedieron la certificación del tiempo laborado en el Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu.

Una vez analizado el expediente la Sala de Revisión encontró probado que: (i) la accionante lleva tres (3) años solicitando el certificado del tiempo de servicios que laboró en el Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu;⁵⁸ (ii) estuvo laborando en el Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu, entre el 1 de junio de 1988 y el 31 de diciembre de 1992, en el cargo de jefe de servicios generales;⁵⁹ (iii) existe la Resolución No. 001 de 1989 “Por medio de la cual se adopta el plan de cargos y asignaciones para la vigencia fiscal de 1989 del Asilo de Ancianos de Santa Catalina de Aranzazu- Caldas, con cargo a los recursos de la Secretaria de Salud de Caldas, firmada por la Presidente de la Junta, el Jefe del Servicio de Salud de Caldas y el Síndico”;⁶⁰ (iv) así mismo se allegó la Resolución No. 003 de julio 10 de 1993, en la que consta que la Presidente de la Junta Directiva del Asilo de Anciano “Santa Catalina”, reconoce a Esneda Monsalve Bedoya quien desempeñó el cargo de servicios generales por el período comprendido entre el 1 de junio de 1998 y el 31 de diciembre de 1992 la suma de \$ 336.137 como auxilio de cesantías. Igualmente señaló que el pagador del Asilo cancelará dichas sumas y para su pago requiere la aprobación de la Dirección Seccional de Salud de Caldas. Tiene el visto bueno del Servicio de Salud de Caldas- Fondo de Prestaciones Sociales;⁶¹ (v) los salarios durante el tiempo que laboró la accionada en el Asilo de Ancianos Santa Catalina, los canceló el Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu con cargo a los recursos que suministraba la Secretaria de Salud de Caldas;⁶² (vi) la Secretaria de Salud de Caldas

aprobaba el plan de cargos y asignaciones del Asilo Santa Catalina con cargo a recursos de su presupuesto como consta en la fotocopia de la Resolución No. 001 de febrero 26 de 1989;⁶³ (vii) el Alcalde del Municipio de Aranzazu explicó que el conocimiento que tiene sobre el Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu donde laboró la accionante, dependía de una sociedad sin ánimo de lucro. El hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu era la entidad encargada de velar por lo pagos de los empleados de esta institución, por mandato de la División Territorial de Salud de Caldas, que giraba los dineros para este efecto, desconociendo que entidad los nombraba. Señala que dicho Asilo hoy no existe porque fue liquidado;⁶⁴ (viii) el Asilo de Ancianos que hoy existe en Aranzazu, es una entidad totalmente distinta a la que se ha venido haciendo referencia, la que sí depende del municipio, siendo el Alcalde su representante legal y que fue creada mediante Acuerdo No. 035 de junio de 1995.⁶⁵

Por lo anterior, encuentra la Sala que si bien la Dirección Territorial de Salud de Caldas respondió los derechos de petición de la accionada en el tiempo establecido en las disposiciones legales, no atendió el fondo de su solicitud, y al contrario le generó una serie de inequívocos a la accionante con respecto a quien le debía expedir el certificado sobre el tiempo de servicios en el Asilo de Ancianos Santa Catalina.

De los documentos aportados al expediente se puede concluir que con dineros de la Secretaria de Salud de Caldas se cancelaban los salarios y prestaciones sociales a la accionante; entregaba los recursos para el funcionamiento de la Institución Asilo de Ancianos Santa Catalina y aprobaba el presupuesto de Rentas y Gastos para la época en que laboró la accionante.

De otra parte, el pago de la nómina de los empleados de dicha institución lo hacía la Secretaria de Hacienda a través del Hospital San Vicente de Paúl, que estaba adscrito a ella, que hoy corresponde a la Dirección Territorial de Salud de Caldas, por tanto, también ha violado el derecho fundamental de petición de la accionante, al no responder de fondo sobre la certificación del tiempo laborado en el Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente.⁶⁶

En efecto, dentro del expediente de tutela se encontraron las siguientes fotocopias que permiten concluir que la Dirección Territorial de Salud de Caldas debe resolver de fondo la

solicitud de la accionante: (i) fotocopia de la Resolución No. 003 de julio 10 de 1993, en la que consta que la Presidente de la Junta Directiva del Asilo de Anciano "Santa Catalina", reconoce a Esneda Monsalve Bedoya quien desempeñó el cargo de servicios generales por el período comprendido entre el 1 de junio de 1998 y el 31 de diciembre de 1992 la suma de \$ 336.137 como auxilio de cesantías. Señalando que el pagador del Asilo cancelará dichas sumas; para su pago requiere la aprobación de la Dirección Seccional de Salud de Caldas. Tiene el visto bueno del Servicio de Salud de Caldas- Fondo de Prestaciones Sociales;⁶⁷ (ii) Los salarios durante el tiempo que laboró la accionada en el Asilo de Ancianos Santa Catalina, los canceló el Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu con cargo a los recursos que suministraba la Secretaria de Salud de Caldas;⁶⁸ (iii) La Secretaria de Salud de Caldas aprobada el plan de cargos y asignaciones del Asilo Santa Catalina con cargo a recursos de su presupuesto como consta en la fotocopia de la Resolución No. 001 de febrero 26 de 1989.⁶⁹

Con fundamento en lo anterior, se revocará la Sentencia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, que confirmó la Sentencia proferida por el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Medellín la cual denegó la acción de tutela y en su lugar se protegerá el derecho fundamental de petición de la accionante.

7.1. Conclusión

La Dirección Territorial de Caldas afectó el derecho de petición de la señora MARIA ESNEDA MONSALVE BEDOYA, por no haber respondido de fondo, de manera clara y precisa el derecho de petición relacionado con la certificación correspondiente al tiempo laborado en el Asilo de Ancianos Santa Catalina.

Como el Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu, que dependía de la Secretaria de Salud de Caldas para la época en que existió el Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu, cancelaba la nómina de sus empleados con recursos entregados por la Secretaría de Salud debe colaborar con la Dirección Territorial de Salud de Caldas, en la respuesta de fondo del derecho de petición de la accionante remitiendo todos los archivos que sobre dicho asilo y la labor de la accionante tengan en su poder, cuyas fotocopias se anexaron a la demandas de tutela.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- Levantar la suspensión de términos dentro del Expediente T-1719587.

Segundo.- REVOCAR la decisión proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, que confirmó la Sentencia del Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Medellín, que denegó la acción de tutela presentada por MARIA ESNEDA BEDOYA MONSALVE y en su lugar, TUTELAR su derecho fundamental de petición, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

Tercero.- ORDENAR a la Dirección Territorial de Salud de Caldas, en colaboración con el Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia proceda a responder de fondo la solicitud de la accionante sobre la certificación del tiempo laborado en el Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu Caldas durante el período comprendido entre el 1° de junio de 1998 y el 31 de diciembre de 1992.

Cuarto.- ORDENAR al Hospital Sal Vicente de Paúl de Caldas, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, remita a la Dirección Territorial de Salud de Caldas todos los documentos que tenga en sus archivos relacionados con los pagos que le hizo a la accionante cuando laboró en el Asilo de Ancianos Santa Catalina de Aranzazu y demás documentos relacionados con esta entidad.

Quinto.- Por Secretaría líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Con comunicación de 7 de noviembre de 2006, respondió la solicitud del Juzgado sobre los hechos de la tutela, ver folios 118 a 125, cuaderno 1 del expediente.

2Artículo 64. REQUISITOS PARA OBTENER LA PENSIÓN DE VEJEZ: Los afiliados al régimen de Ahorro Individual con solidaridad, tendrán derecho a una pensión de vejez, a la edad que escojan, siempre y cuando el capital acumulado en su cuenta de ahorro individual les permita obtener una pensión mensual, superior al 110% del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de esta ley, reajustando anualmente según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE. Para el Cálculo de dicho monto se tendrá en cuenta el valor del bono pensional, cuando a este hubiere lugar, ver folio 119, cuaderno 1 del expediente.

3Artículo 66. DEVOLUCIÓN DE SALDOS. Quienes a las edades previstas en el artículo anterior no hayan cotizado el número mínimo de semanas exigidas, y no hayan acumulado el capital necesario para financiar una pensión por lo menos igual al salario mínimo, tendrán derecho a la devolución del capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, incluidos los rendimientos financieros y el valor del bono pensional, si a este hubiere lugar, o a continuar

cotizando hasta alcanzar el derecho.

4 Con comunicación de noviembre 14 de 2006, respondió la solicitud del juzgado sobre la tutela, ver folios 189 a 217, cuaderno 1 del expediente.

5 Regulada por la Ley 10 de 1990, la Ley 100 de 1993, la Ley 617 de 2000 y la Ley 715 de 2001.

6 Ver folios 189 a 197, cuaderno 1 del expediente.

7 Ver folio 33 , Cuaderno 1 del expediente.

8 Ver folio 34, Cuaderno 1 del expediente.

9 Ver folios 35 y 36, cuaderno 1 del expediente..

10 Con comunicación de 7 de noviembre de 2006, respondió la solicitud del juzgado sobre los hechos de la tutela. Ver folios 148 a 167, cuaderno 1 del expediente).

11 En igual sentido la circular No. DG/0160 del 11 de marzo de 2004 del Director General de la Dirección territorial de Caldas, aclarada por el oficio de 14 de junio de 2005, del Subdirector de Gestión Administrativa de dicha entidad, se expresó que el tiempo laborado el 1° de febrero de 1967 al 31 de diciembre de 1978 lo asume Cajanal, y posteriormente en el oficio aclarado citado, se prorroga el período hasta el 30 de agosto de 1979. (Ver folios 151 a 162, cuaderno 1 del Expediente).

12 Ver folios 39 a 92, Cuaderno 1 del expediente.

13 Ver folio 95, Cuaderno 1 del expediente.

14 Ver folio 96, Cuaderno 1 del expediente.

15 Ver folio 97, Cuaderno 1 del expediente.

16 Según Fotocopia de la Resolución No. 134 de 1988 “ Por medio de la cual se acepta una renuncia,” y del certificado expedido por el Director del Hospital y el Jefe de la Sección Administrativa del Hospital San Vicente de Paúl de Aranzazu Caldas (Ver folios 95 y 96,

cuaderno 1 del Expediente).

17 Ver folios 1 y 37, cuaderno 1 del expediente.

18 Ver folio 37, cuaderno 1 del expediente.

19 Ver folios 1 a 19, cuaderno 1 del expediente.

21 Ver folio 209, cuaderno 1 del expediente.

22 Ver folios 39 a 45, 46 a 57, 69 a 80, 58 a 68, 81 a 92, del cuaderno 1 del expediente.

23 Ver folio 37, Cuaderno 1 del expediente, la resolución tiene el visto bueno del Servicio de Salud de Caldas- Fondo de Prestaciones Sociales.

24 Ver folios 118 a 120, cuaderno 1 del expediente.

25 Ver folio 129 y 130, Cuaderno 1 del expediente.

26 Ver folios 10 a 12, Cuaderno 2 del expediente.

27 Ver folios 261 y 262, Cuaderno 1 del expediente.

28 Ver folio 264, Cuaderno 1 del expediente.

29 Ver folio 268, Cuaderno 1 del expediente.

30 Ver folios 268 y 269, Cuaderno 1 del expediente.

31 Ver folio 270, Cuaderno 1 del expediente.

32 Ver Folio 16, Cuaderno 2 del expediente.

33 Ver Folio 228, Cuaderno 1 del expediente.

34 Ver folio 225 , Cuaderno 1 del expediente

35 Folio 226, Cuaderno 1 del expediente.

36 Ver folios 242 y 243, cuaderno 1 del expediente.

3737 “El artículo 1º se establece que “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.” En esta misma línea de ideas se pronuncia el artículo 2º cuando subraya que uno de los fines esenciales del Estado es “ (...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.” El artículo 3º, por su parte, reconoce la titularidad de la soberanía en cabeza del pueblo colombiano y reconoce que fuera de la democracia representativa, el pueblo podrá ejercer de manera directa esa soberanía”.

38 Ver sentencia C-542 de 2005, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

39 “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

40 Ver sentencias de la Corte Constitucional: T-12 de 1992. M. P. José Gregorio Hernández; T-419 de 1992, MP. Fabio Morón Díaz; T-414 de 1995. M. P. José Gregorio Hernández; T-529 de 1995. M. P. Fabio Morón Díaz; T-604 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz; SU 166 de 1999. M. P. Alejandro Martínez Caballero; T-307 de 1999. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T- 396 de 2001. M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-565 de 2001. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1089 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda.

41 Ver Sentencia T-807 de 2000, MP: Antonio Barrera Carbonell.

42 Ver Sentencia C- 542 de 2005 Ibidem.

43 Ver Sentencia T-1171 de 2001 M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

44 Ver Sentencia T-192 de 2007, MP: Alvaro Tafur Galvis.

45 Sentencia T-481 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.

46 Al respecto puede consultarse la sentencia T-695 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

47 Sentencia T-1104 de 2002, M.P Manuel José Cepeda.

48 Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

49 Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

50 Ver Sentencias T- 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-716 de 1999, MP: José Gregorio Hernández Galindo; T- 1388 de 2000, MP: Alfredo Beltrán Sierra; T-266 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T- 809 de 2006, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-048 de 2007, MP: Clara Inés Vargas Hernández.

51 Ver Sentencias T-957 de 2004, MP. Manuel José Cepeda Espinosa; T- 134 de 2006, MP: Alvaro Tafúr Galvis.

52 Ver Sentencia T-477 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

53 Ver Sentencia T-150 de 1998, MP: Alejandro Martínez caballero.

54 Ver Sentencia C- 545 de 2005, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

55 Ver Sentencia 259 de 2004, MP: Clara Inés Vargas Hernández.

56 Ver Sentencia 1105 de 2002, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

57 Ver Sentencias T- 352 de 2005, MP: Rodrigo Escobar Gil; T-1103 de 2005, MP: Jaime Araújo Rentería.

58 Ver folios 8 a 30, cuaderno 1 del expediente.

59 Ver folio 37 a 92, cuaderno 1 del expediente.

60 Ver folio 38, cuaderno 1 del expediente.

61 Ver folio 36, cuaderno 1 del expediente.

62 (Ver folios 39 a 92, cuaderno 1 del expediente.

63 (Ver folio 38 cuaderno 1 del expediente.

64 (Ver folios 272 y 273, cuaderno 1 del Expediente.

65 (Ver folio 274, cuaderno 1 del expediente.

67 Ver folio 36, cuaderno 1 del expediente

68 Ver folios 39 a 92, cuaderno 1 del expediente

69 Ver folio 38 cuaderno 1 del expediente