COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/158/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/158/05
Expediente	—
Fecha	2005-02-24
Sala	Sala Séptima de Revisión
Magistrado ponente	Dr HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- /Derecho De Peticion
- Derecho De Peticion

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Referencia: expedientes T-795135, T-807433,T-807434, T-815839, instaurada por Helena Cacais Luna y otros contra la Alcaldía Mayor De Bogotá, Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil cinco (2005).

Texto completo

T-158-05 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-158/05 DERECHO DE PETICION -Fundamental /DERECHO DE PETICION -Pronta resolución DERECHO DE PETICION -Alcance/ DERECHO DE PETICION -Término para resolver DERECHO DE PETICION -Respuesta de fondo, clara y precisa DERECHO DE PETICION -Respuesta conjunta de derechos de petición por la alcaldía Mayor de Bogotá Referencia: expedientes T-795135, T-807433,T-807434, T-815839, T-816555, T-816556, T-816558, T-816559, T-816572, T-816574, T-816665, T-816857, T-816858, T-818171, T-818225, T-818237, T-838974, T-838978 y T-839035.

Acción de tutela instaurada por Helena Cacais Luna y otros contra la Alcaldía Mayor De Bogotá, D.C. Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil cinco (2005).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente SENTENCIA en el trámite de las peticiones de tutela promovidas por Helena Cacais Luna y otros contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

I. ANTECEDENTES a. Por auto del 30 de octubre de 2003, la Sala de Selección Número Diez, resolvió acumular al expediente T-795135 los expedientes T-807433 y T-807434.

b. Por auto del 21 de noviembre de 2003, la Sala de Selección Número Once resolvió acumular al expediente T-795135 los expedientes T-815839, T-816555, T-816556, T-816558, T-816559, T-816572, T-816574, T-816665, T-816857, T-816858, T-818171, T-818225 y T-818237.

c. Por auto del 6 de febrero de 2004, la Sala Séptima de Revisión resolvió acumular al expediente T-795135 los expedientes T-838974, T-838978 y T-839035.

Los hechos en que se basan las demandas de tutela enunciadas por ser coincidentes serán reseñados a continuación en un mismo acápite. II. HECHOS A.

Los actores interpusieron acción de tutela contra la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., con el objeto de lograr la protección del derecho fundamental de petición presuntamente vulnerado.

B. En cada una de las peticiones formuladas en el presente caso, aparece como fundamento fáctico que los accionantes trabajaron al servicio de la Administración Central Distrital de Bogotá, en calidad de empleados públicos y participaron en la creación del Sindicato de Gremio de Servidores Públicos, Auxiliares de Servicios Generales y Celadores o Celadoras de la Secretaria de Educación Distrital –SINTRAPACED-.

C. Los tutelantes señalan que el 26 de febrero de 2001 el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el decreto 155 mediante el cual modificó la planta de personal de la Secretaria de Educación y suprimió los cargos de los cuales eran titulares. Afirman que nunca fueron notificados del proceso laboral de levantamiento del fuero sindical que poseían en su calidad de fundadores del mencionado sindicato. Por eso, le solicitaron al señor Alcalde Mayor de Bogotá, la siguiente información:

“1). Se sirva informarme por escrito cuál fue el juez laboral que me realizó el proceso de levantamiento de fuero sindical y, por lo tanto, emitió la orden judicial autorizando mi despido de la Secretaría de Educación.

“2). En caso de no haberse llevado a cabo el proceso de levantamiento del fuero sindical (obligatorio en la legislación nacional) le solicito respetuosamente se sirva cumplir la Recomendación realizada por el Consejo de Administración de la O.I.T., el 30 de marzo de 2003, en el caso 2151 y proceda a reintegrarme sin pérdida de salarios .

“3). En caso de no acceder a mi petición anterior, le solicito se sirve informarme por escrito las razones jurídicas correspondientes, a fin de constituir la prueba de renuencia .” D.

En la comunicación por medio de la cual se le da contestación al derecho de petición, la demandada manifestó que la supresión de cargos en el sector público es un mecanismo de administración de personal, mediante el cual la autoridad competente procede a eliminar de la planta de personal de un determinado organismo uno o varios cargos, circunstancia que comporta, en principio, la separación del mismo de la persona que lo estuviere desempeñando y, por ende, la cesación en el ejercicio de las funciones públicas. Sin embargo, dicho retiro del servicio en ocasiones se ve imposibilitado, temporalmente, por la existencia de determinadas circunstancias, tal es el caso de la protección derivada del fuero sindical.

En relación con la solicitud de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Organización Internacional del Trabajo OIT acerca del caso 2151, afirma la Alcaldía que dichos pronunciamientos no poseen la entidad jurídica suficiente para ser catalogados como mandatos legales ni judiciales y mucho menos como fuente de derecho. Bajo este entendido los Estados, en virtud de su potestad discrecional y en el caso de considerarlo pertinente luego de haberlos analizado a la luz de su ordenamiento jurídico interno, podrán adoptarlos como pauta orientadora de su política laboral.

E. Los peticionarios interpusieron acción de tutela con fundamento en que la respuesta de la administración “en ninguno de sus apartes resuelve de fondo, clara, precisa y de manera congruente lo solicitado”.

Manifiestan que “ el señor Alcalde Mayor de Bogotá hace mención de sus facultades constitucionales para reestructurar las entidades Distritales, hace mención a una jurisprudencia de la Corte Constitucional, e igualmente señala las normas laborales de Fuero Sindical, pero no me indica, ni tampoco me informa, cual fue el juez laboral que autorizó mi despido, por tener fuero sindical.

En ninguno de los párrafos se refiere a mi solicitud de reintegro y menos expone las razones jurídicas por las que no accede a mi petición, es decir, que su respuesta no permite constituir la prueba de renuencia, solicitada en el numeral tres de mis peticiones".

Por lo anterior, solicitan que el juez de tutela le ordene al señor Alcalde Mayor de Bogotá, " que en un término no mayor a 48 horas, de respuesta a sus peticiones, resolviéndolas de fondo y de manera clara, precisa y congruente, a fin de constituir la prueba de renuencia".

F. En los expedientes T-816555, T-816558, T-816559, T-816572, T-816665, T-816858, T-818171, T-838974, T-838978, T-839035, la entidad demandada dio respuesta a la acción de tutela, mediante comunicación suscrita por el Director de Estudios y Conceptos, señor Manuel Ávila Olarte, en los siguientes términos:

Expresa que el Consejo de Administración de la OIT, en su reunión 228, celebrada en marzo de 2003, incorporó en su informe 330 las recomendaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical había efectuado respecto del caso 2151, adelantado por las quejas que presentaron la Unión de Servidores Públicos de los Distritos y Municipios de Colombia -UNES-, la Central Unitaria de Trabajadores -CUT- y la Internacional de Servicios Públicos -ISP- en contra de los Gobiernos Nacional y Distrital por los procesos de modificación de las estructuras y plantas de personal de las entidades públicas.

Resaltó que la anterior decisión dio lugar a que los dirigentes sindicales de UNES y los antiguos servidores públicos del Distrito presentaran "masiva e individualmente, entre el 8 de mayo y el 29 de agosto de 2003, aproximadamente 8000 derechos de petición en interés particular, empleando los mismos formatos y argumentos." Manifiesta que las respuestas brindadas por la administración han sido "motivo de innumerables acciones de tutela por parte de los peticionarios..." Teniendo en cuenta lo anterior y ante la necesidad de dar respuesta efectiva a todas las peticiones y demandas, y "la imposibilidad de atender y contestar oportunamente de manera individual cada uno de los derechos de petición formulados, toda vez que, como ya se ha mencionado, tienen el mismo formato, los mismos argumentos, los mismos fundamentos de hecho e iguales peticiones, para efectos de atenderlos de manera eficiente y oportuna", se expidió la Resolución 17 del 9 de septiembre del año 2003, la cual ordena en su parte resolutiva:

"Artículo primero. Abrir oficiosamente una actuación administrativa a partir de la fecha de publicación de la presente en el Registro Distrital, con el propósito de dar respuesta conjunta, completa, oportuna y eficiente a los derechos de petición presentados o que se presenten ante la Alcaldía Mayor de Bogotá DC en relación con las Recomendaciones efectuadas por la OIT respecto del caso 2151 "Artículo segundo. Dentro de los 3 días siguientes a la fecha de publicación del presente acto administrativo, se ordena comunicar a los 7.580 peticionarios y a los demás interesados del inicio de la presente actuación administrativa del siguiente modo:

"a) Publicando el presente acto administrativo en el Registro Distrital, como se anotó anteriormente. "b) Incorporando el contenido de la presente Resolución en la página de Internet de la Alcaldía Mayor de Bogotá D C.

"c) Publicando la presente Resolución en un diario de amplia circulación en el D C . "d) Fijando una copia en los mogadores de las Alcaldías Locales.

"e) Fijando una copia en la entrada del Edificio Liévano. "Igualmente, se ordena remitir una copia al representante legal de UNES y de SINDISTRITALES, al Procurador General de la Nación, al Personero y a la Veedora Distritales.

"Finalmente, a través de la Oficina de Asuntos Judiciales, comuníquese a todos los jueces que se encuentren adelantando acciones de tutela derivadas de los derechos de petición en comento, sobre la apertura de esta actuación administrativa." "Artículo tercero. La respuesta ofrecida por la Administración Distrital a los derechos de petición presentados será comunicada en los mismos términos del artículo anterior.

“Parágrafo. Los interesados podrán reclamar copia de la misma en la Oficina de Decretos de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC, ubicada en el primer piso del Edificio Liévano...” Argumenta que con fundamento en el acto administrativo antes trascrito, el Subsecretario de Asuntos Legales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, ha dado respuesta oficial a cada uno de los peticionarios sobre el tema que dio origen a la apertura de dicha actuación, en los siguientes términos:

“1. En sus escritos de derecho de petición informan a la administración haber sido fundadores o adherentes de una de las organizaciones sindicales de servidores públicos del Distrito Capital, como por ejemplo de SINTRAPACED.

“2. El Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 406 literales a y b regula el fuero sindical circunstancial o de carácter temporal de los trabajadores fundadores o adherentes a un sindicato:

Los fundadores de un sindicato, desde el día de constitución hasta 2 meses después de la inscripción en el registro sindical, sin exceder de 6 meses (Literal a).

Los trabajadores que con anterioridad a la inscripción en el registro sindical, ingresen al sindicato, para quienes el amparo rige por el mismo tiempo que para los fundadores. (Literal b).

“3. En consecuencia, para el caso, es decir, de los servidores fundadores o adherentes de las organizaciones sindicales, les informo que el instrumento jurídico empleado por el Distrito Capital para garantizar el fuero circunstancial o de carácter temporal fue el cumplir su obligación legal de aguardar a que el término de protección foral antes reseñado terminara, para posteriormente poder hacer efectiva la modificación de la planta de personal con el retiro del servicio en cada caso particular.

“4. Por el contrario, el Código Sustantivo del Trabajo prevé en los literales c y d del artículo ya citado una hipótesis de fuero sindical diferente a la de fundadores o adherentes.

En efecto, el ordenamiento jurídico consagra una protección foral de carácter permanente para el caso de los trabajadores que ocupan ciertos cargos directivos en las organizaciones sindicales. Para este último evento, le informo que el Distrito Capital procedió a adelantar los respectivos procesos de levantamiento de fuero sindical.

“5. Por tal razón, si ustedes afirman su carácter de fundadores o adherentes de un sindicato, resulta claro que no era necesario el levantamiento judicial del fuero sindical de acuerdo con el procedimiento anteriormente expuesto.

En ese orden de razonamientos, hemos dado respuesta al punto 1 y procedemos a dar solución a los puntos 2 y 3 relativos al reintegro e indemnización de salarios dejados de percibir.

“Antes que nada, es preciso recordar sus peticiones: “en caso de no haberse llevado a cabo el proceso de fuero sindical (obligatorio en la legislación nacional), le solicito se sirva cumplir con la Recomendación realizada por el Consejo de Administración de la O.I.T., el 30 de marzo de 2003, en el caso 2151 y proceda a reintegrarme sin pérdida de salarios. En caso de no acceder a mi petición anterior, le solicito se sirva informarme por escrito las razones jurídicas correspondientes, a fin de constituir la prueba de renuencia”. Al respecto, les informamos que sus peticiones de reintegro no son procedentes:

“1. De acuerdo con la naturaleza de las normas internacionales del trabajo, estas Recomendaciones corresponden a textos que contienen pautas orientadoras de la práctica y política laboral de los estados miembros de la OIT. De ahí que no se resuelvan a través de ellas casos particulares, ni tengan el carácter de mandatos legales o resoluciones judiciales.

“2. Es preciso reiterar que el Distrito Capital garantizó el fuero sindical de los servidores sindicalizados ajustándose a las previsiones que ha contemplado el ordenamiento jurídico para el caso de los fundadores o adherentes a una organización sindical.

“3. Es del caso indicar nuevamente que el ordenamiento jurídico colombiano contempla diversos mecanismos judiciales de protección de los derechos laborales que deben ser ejercidos dentro de unos términos de caducidad y prescripción fijados por la Ley, y que la Administración Distrital siempre ha colaborado con la administración de justicia y ha dado estricto cumplimiento a todas sus decisiones”.

Asevera el funcionario que esta respuesta ha sido publicada en el registro sindical y ha sido fijado en un lugar público del Edificio Liévano, sede de la Alcaldía Mayor; en los mogadores de las Alcaldías Locales y se encuentra a disposición de los interesados en el centro de documentación e información de la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Con fundamento en lo anterior, solicita que se deniegue la acción de tutela, por cuanto la solicitud del actor ya ha sido plenamente satisfecha, razón por la cual se está frente a un hecho superado.

Por otra parte, expresa que la acción también debería declararse improcedente, por cuanto los actores cuentan con otros mecanismos judiciales para la defensa de sus derechos.

En los expedientes T-795135, T-807433, T-807434, T-815839, T-816857, T-818225, T-818237, la demandada dio respuesta a la acción de tutela, mediante comunicación suscrita por José Fernando Suárez Venegas, Director Oficina de Asuntos Judiciales, en los siguientes términos:

Informa que la Administración Distrital dio respuesta en “términos claros, directos y precisos a los interrogantes planteados por la parte actora, razón por la cual no se puede entender conculcado ningún derecho y menos aún el de petición...” Agrega que las pretensiones del demandante son contrarias a la ley y la acción de tutela incoada se torna improcedente por la existencia de otros mecanismos judiciales.

Argumenta que los demandantes deben demandar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa para exigir el cumplimiento de los deberes por ellos solicitados, aportando como prueba de la renuencia la respuesta dada en donde no se accede a sus pedimentos.

Por lo anterior, solicita se declare la improcedencia de la tutela y se nieguen sus pedimentos. En el expediente T-816854, la Administración Distrital no aportó pruebas ni alegatos.

III. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN 1. Expedientes T-795135, T-816572, T-816574, T-816665 y T-816858. Los juzgados de instancia en los expedientes anteriormente señalados, deniegan el amparo solicitado al considerar que la administración resolvió en forma integral y de fondo la petición elevada por los actores, además en este caso se trata de controvertir un acto administrativo, sobre el cual proceden los recursos establecidos en la vía gubernativa y el control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativo.

Estas decisiones no fueron apeladas y por lo tanto no hubo segunda instancia. 2. Expedientes T-807433, T816857, T-818171 y T-838978. Los juzgados de primera instancia decidieron negar la tutela al considerar que la respuesta dada por la entidad demandada guarda congruencia con lo solicitado, además en el caso de que la respuesta no hubiese satisfecho los intereses del memorialista, estos debieron hacer uso de los recursos propios de la vía gubernativa.

Segunda instancia. Los jueces de instancia confirmaron las decisiones de primera instancia al compartir íntegramente los argumentos y consideraciones contenidos en las sentencias impugnadas.

3. Expedientes T-807434, T-815839, T-818225, T-818237 y T-839035. Los jueces de primera instancia, declararon improcedente la acción de tutela, al considerar que la respuesta dada por parte de la demandada, es oportuna y corresponde a la solicitud elevada por la demandante.

Segunda instancia. El ad-quen reitera las consideraciones expresadas en la sentencia de primera instancia. 4. Expedientes T-816555 , T-816556, T-816558 y T-816559.

El juez de instancia declaró improcedente la acción de tutela al considerar que la respuesta dada por parte de la demandada el día 9 de septiembre de 2003, constituye una respuesta oportuna a la solicitud elevada por la demandante.

5. Expediente T-838974. Demandante: Ana Jacinta Martínez de Ramírez. En fallo del 1 de octubre de 2003, el Juzgado 21 Civil Municipal concedió el amparo solicitado al considerar que la respuesta dada por el ente demandado en ninguno de sus apartes resuelve de fondo, y de manera clara y congruente lo solicitado.

En consecuencia ORDENA a la demandada proceda a dar respuesta clara y precisa a la petición elevada por la actora. Segunda instancia . En fallo del 5 de noviembre de 2003, el Juzgado 7 Civil del Circuito de Bogotá, dispuso revocar la decisión del a-quo al considerar que pese a que la entidad demandada no respondió cada una de las peticiones que la actora elevó, de la integridad de la respuesta dada se deduce que el proceso laboral no se adelantó y, por ende, no existe la autorización judicial que la petente requiere.

IV. MATERIAL PROBATORIO ALLEGADO EN SEDE DE REVISIÓN. A. El día 3 de mayo de 2004, el señor Enrique Borda Villegas, Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, envió documentos e información de hecho y de derecho relativas a las peticiones que se analizan.

Informó que " la Secretaria General de la Alcaldía recibió mas de ocho mil (8000) solicitudes de ex servidores y organizaciones sindicales que, en ejercicio del derecho de petición, y a través de tres formas estándar, pedían que se les informara: (1)si el Alcalde Mayor iba a cumplir con las recomendaciones, (2) sobre el juez laboral que hizo el levantamiento del fuero y si procedían los reintegros y (3) si el Alcalde mayor concedía audiencia con los representantes UNES Colombia. Adicionalmente, y relativas a las mismas peticiones, la Secretaría General tuvo que atender más de 500 acciones de tutela incoadas directamente por ex servidores distritales".

Manifiesta el Secretario de Gobierno, que según informe de la Jefe de Grupo de la Unidad Administrativa de la Alcaldía, la Administración Distrital recibió las peticiones que a continuación se relacionan:

Fecha de recibo de la petición Número de peticiones recibidas 8 a 30 de mayo de 2003 2.793 11 a 30 de junio de 2003 160 22 a 31 de julio de 2003 4.314 1 a 29 de agosto de 2003 1.313 1 a 30 de septiembre de 2003 174 1 a 31 de octubre de 2003 63 TOTAL 8.817 Igualmente sostiene el funcionario que tal número de solicitudes, aunado a la imposibilidad de suspender la atención de las labores rutinarias, generó en la administración, como es obvio, una situación de insuficiencia logística, técnica y de recursos humanos y una material imposibilidad de responder oportunamente las peticiones impetradas.

Señala que en un primer momento se procedió a aplicar los procedimientos administrativos regulares, sin embargo, llegó un momento en que esos procedimientos hicieron crisis, y se tornó logística, humana y técnicamente imposible continuar aplicándolos.

En vista de lo anterior, se decidió recurrir al procedimiento general de respuesta al que hace referencia la Resolución número 17 del 9 de septiembre de 2003, antes trascrita.

Agrega, que un aparte de este acto administrativo se incluyó en el comunicado de prensa que fue publicado el 14 de septiembre en dos diarios de amplia circulación nacional y Distrital: El Tiempo y el Espacio. Por lo tanto, se agruparon las peticiones identificando los 3 formatos básicos en que fueron presentadas, para ser contestadas por medio de tres comunicaciones a las que se dio la siguiente publicidad:

"Inserción en la página Web de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. "Fijación en los mogadores de las Alcaldías Locales. "Fijación a la entrada del edificio Liévano.

"Comunicación directa y escrita a los representantes legales de UNES y de SINDISTRITALES, al Procurador General de la nación, al Personero y a la Veedora Distritales "Colocó copia de los mismos a disposición pública en la Oficina de

Decretos de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C".

Igualmente sostiene el funcionario, que además de las peticiones presentadas a la Administración durante el año 2003, los ex servidores distritales impetraron, en desarrollo de su derecho fundamental de acción y de acceso a la administración de justicia, acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos de supresión de plantas de personal ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y acciones de reintegro por violación al fuero sindical ante la jurisdicción laboral ordinaria. Sobre tales hechos, adjunta 2 informes del Sistema de Información Judicial –SIPROJ- de la Subdirección de Gestión Judicial de la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., uno obedece a las cifras globales de los procesos judiciales y, el otro a los procesos que individualmente presentaron los ex servidores distritales.

El documento en mención incorpora los siguientes anexos: i. Informe 330 Comité de Libertad Sindical publicado en el documento GB286/11 (Parte I) del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, marzo de 2003.

ii) Oficio 2-2003-45053 de septiembre de 2004, dirigido al Doctor José Gabriel Mesa Cárdenas, Jefe de la Oficina de Cooperación y Relaciones Internacionales, por las Doctoras Liliana Caballero Durán y Nuria Consuelo Villadiego Medina.

iii. Estudio Jurídico "Modificaciones de Plantas de Personal 2001" Subdirección de Estudios, Dirección Jurídica Distrital, Secretaria General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Imprenta Distrital diciembre de 2003.

iv. Decreto 137de 2004 "Por medio del cual se crea el Comité de Dialogo y Concertación laboral". v. Oficio dirigido a la Junta Directiva de UNES Colombia por parte del Dr. Enrique Borda Villegas, Secretario General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en relación con la Mesa de Trabajo que actualmente se realiza en relación con el caso 2151.

vi. Circular 14 de 2001 del 11 de abril de 2004. vii. Informe 332 Comité de Libertad Sindical publicado en el documento GB288/7 (Parte I) del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, noviembre de 2003.

viii. Informe 333 Comité de Libertad Sindical publicado en el documento GB289/9 (Parte I) del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, marzo de 2004.

ix. Oficio 3-2003-18437 del 24 de noviembre de 2004, suscrito por la Dra. Mercedes Solano Plazas, Jefe de Grupo Unidad Administrativa de la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

x. Comunicados de prensa emitidos por el Dr. José Cipriano León Castañeda como presidente de la Asociación de Trabajadores Despedidos de los Distritos y Municipios de Colombia ASEPUD y ex vicepresidente de UNES Colombia.

xi. Resolución 17 de la Subsecretaria de Asuntos Legales, hoy Dirección Jurídica Distrital. xii. Comunicado de prensa del 14 de septiembre de 2003, publicado en El Tiempo y El Espacio, en el que la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

xiii. Comunicado 2-2003-45045 del 24 de septiembre de 2003. xiv. Comunicado 2-2003-46816 del 3 de octubre de 2003. xv. Copia del concepto 2-2003-49816.

xvi. Informe Global del SIPROJ sobre los procesos de modificación de plantas de personal año 2001. xvii. Informe individual del SIPROJ sobre las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y de reintegro por violación al fuero sindical adelantadas por justicia laboral ordinaria y contencioso administrativa.

xviii. Demanda Juzgado 7 laboral del Circuito de Bogotá D.C., radicado 2002-0046, demandantes Maria Aydee Carrillo Ruíz y otros. Quienes demandaron su reintegro por considerar que se le había vulnerado la garantía foral.

xix. Demanda Tribunal Administrativo de Cundinamarca, radicado 2001-5269, demandantes Maria Stella Bellazaín y otros contra el D.C. Quienes demandaron la legalidad del Decreto Distrital 155 de 2001.

xx. Juzgado Laboral del Circuito. Sentencia 066-2004. Se discutió si se había vulnerado o no el fuero sindical de los accionantes. El fallo absolvió al Distrito de todas y cada una de las pretensiones de la demanda.

xi. Informe del SIPROJ sobre las tutelas presentadas por los ex servidores distritales en relación con el caso 2151. B. Mediante auto del 6 de mayo de 2004, la Corporación decretó la practica de pruebas considerando que para la Sala de Revisión resulta pertinente establecer si la jurisdicción ordinaria o la jurisdicción contencioso administrativa, han adoptado decisiones relacionadas con el reintegro laboral, como también con el reconocimiento y pago de los salarios presuntamente adeudados a los accionantes.

En consecuencia se ordenó a cada uno de los juzgados laborales del circuito de Bogotá, D.C. y a la Secretaria General del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que informaran a esta Sala de Revisión sobre la existencia de procesos iniciados contra Bogotá D.C. -Administración Central-, por las siguientes personas: Helena Cacais Luna, Temilda Pulido Castellanos, Juan de Jesús Devia, José Armando Ramírez Rozo, María del Carmen Navarrete, Magdalena Cruz de Tenjo, Ernesto Quiroga González, Manuel Antonio González Murcia, María Luisa Sánchez, Ana Rita Torres Martínez, María Stella Mayorga, Flor María Ávila, José Antonio Blanco, Félix Antonio León Santamaría, Luis Antonio Bolaños, Dora Cecilia Muñoz Cepeda, Gonzalo Gómez Fuentes, Luz Marina Barragán Gutiérrez, Ana Jacinta Martínez de Ramírez, Miryam Jeanett Pardo Calderón y María Vitalia Vargas.

Mediante escrito los juzgados primero, segundo y diecisiete laboral del circuito informaron que no se encontró registro de actuaciones adelantadas por las personas relacionadas en el auto del 6 de mayo de 2004.

La Secretaria General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante escrito del 25 de mayo de 2004, manifestó que solamente aparecen en el sistema ocho (8) de las personas enunciadas y que a continuación se enumeran:

Demandante Número Pretensiones Estado actual Helena Cacais Luna 00-6941 Nivelación salarial Sentencia en corrección Ernesto Quiroga G. 001-2563 Nivelación salarial Sentencia definitiva Ana Rita Torres M.

002-1473 Nivelación salarial. Pruebas Flor Maria Ávila 003-8127 Nivelación salarial Admite demanda Flor Maria Ávila 002-6724 Indemnización Pruebas José Antonio Blanco 001-3866 Nivelación salarial Pruebas Félix Antonio León S 001-969 Nivelación salarial Está para sentencia Gonzalo Gómez F.

001-2050 Nivelación salarial Sentencia definitiva V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE 1. Competencia. La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos en el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2. Problema Jurídico. La sala de revisión en el presente caso examinará la posible vulneración del derecho fundamental de petición por parte del Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

Al respecto, surgen, los siguientes interrogantes, (i) ¿Existió una verdadera respuesta a la petición elevada por varios ex funcionarios del Distrito por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, según lo dispone el artículo 23 de la Constitución Política? y, (ii) El medio utilizado para dar contestación fue adecuado, teniendo en cuenta que la comunicación no fue notificada personalmente a los peticionarios?.

3. Temas Jurídicos a tratar. Para resolver el problema jurídico planteado se hará un análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho de petición, para luego cotejar estos elementos teóricos con los hechos que dieron inicio a las acciones de tutela.

3.1. Jurisprudencia constitucional sobre el derecho de petición. En diversas oportunidades esta Corporación ha establecido que el derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, es una garantía fundamental de aplicación inmediata [1] (C.P. art. 85), cuyo propósito es salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida administrativa de la Nación (C.P. art.

2°). La jurisprudencia constitucional ha previsto que el derecho de petición cumple una doble finalidad, a saber [2] : (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas; y (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido [3] .

La sentencia T-1160A de 2001, enumeró los elementos característicos del derecho de petición. Para resolver el problema jurídico, la Sala encuentra pertinente trascribirlos in extenso:

“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 reglamenta.

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 o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes”.

“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.” [4] “En la sentencia T-1006 de

2001, la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

j) “La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”; [5] k) “Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.

[6] Adicionalmente hay un precedente constitucional relevante para el caso sujeto a estudio, es la sentencia T-466 de 2004 [7] , en la que se señaló:

“ ... es necesario reiterar que la jurisprudencia de la Corte ha enfatizado que la notificación de la respuesta al interesado forma parte del núcleo esencial del derecho de petición. Sin embargo, esta Sala considera que en casos como el presente, siempre que se cumplan los requisitos que luego se señalarán, es aceptable desde la perspectiva constitucional que la administración responda con un escrito general a todos los peticionarios. Este proceder se adecua, además, a la obligación de la administración de adelantar sus tareas en seguimiento de los principios de eficiencia, economía y celeridad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 209 de la Constitución.

“Ahora bien, para que este tipo de respuesta sea admisible constitucionalmente, deben cumplirse varios requisitos, a saber: “1) que exista un alto número de peticiones elevadas por personas distintas acerca del mismo punto, y que ellas estén formuladas con el mismo formato y los mismos argumentos, de tal manera que se pueda presumir que hay una organización formal o informal que coordina e impulsa esas solicitudes [8] ;

“2) que se dé suficiente publicidad al escrito de respuesta, de tal manera que se garantice efectivamente que los peticionarios directos puedan tener conocimiento de la contestación brindada;

[9] “3) que se notifique de la respuesta a las directivas de las organizaciones que han impulsado y coordinado la presentación de miles de solicitudes del mismo corte o, en el caso de que se trate de organizaciones informales, a los líderes de ellas que se puedan identificar; y “4) que el escrito de respuesta aporte los elementos necesarios para que cada uno de los peticionarios pueda conocer que en el documento se le está dando respuesta a su solicitud personal, bien sea porque en el escrito se mencionen los nombres de cada uno de los solicitantes o bien porque la respuesta se dirige hacia grupos u organizaciones que permitan individualizar a los destinatarios de la contestación”.

Caso concreto Los actores afirman que la respuesta dada en un principio al derecho de petición, se limitó a informaciones generales, sin que se resolviera de fondo, de manera clara y precisa la solicitud. Al respecto es importante señalar que de conformidad con la jurisprudencia arriba trascrita la administración debe informar con precisión a los peticionarios acerca de sus actividades y sus decisiones. Ahora bien, la garantía que consagra el artículo 23 de la Constitución Política se satisface solo con respuestas de fondo. Las notas evasivas y los términos confusos escapan al contenido de tal preceptiva.

Algunos jueces de instancia y la entidad demandada aseguran que las acciones de tutela son improcedentes cuando existen otros mecanismos judiciales de defensa, como por ejemplo la acción de cumplimiento ante la jurisdicción contenciosa administrativo.

No comparte la Sala el anterior argumento, aunque es claro que el ordenamiento jurídico tiene estatuidos otros mecanismos de defensa judicial para exigir el respeto del derecho de petición, como lo es acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, luego de agotada la vía gubernativa.

Sin embargo, el ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel.

En efecto, esta Corporación ha señalado que el derecho de petición solo puede ser protegido de manera eficiente y efectiva por medio de la acción de tutela cuya finalidad es satisfacer al particular con un pronunciamiento frente a la

solicitud por él realizada.

En ningún caso se debe confundir el derecho de petición –cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición.

Por otra parte, en el escrito de fecha 3 de mayo de 2004, el Secretario general de la Alcaldía Mayor de Bogotá, informó que los ex servidores públicos del distrito habían presentado 8.817 derechos de petición, utilizando los mismo formatos y argumentos. Teniendo en cuenta la imposibilidad de responder oportunamente cada una de las peticiones, la administración decidió iniciar una actuación administrativa (Resolución 17 del 9 de septiembre de 2003), mediante la cual se dispuso dar respuesta conjunta, completa, oportuna y eficiente a los derechos de petición presentados o que se presenten ante la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en relación con las Recomendaciones efectuadas por la OIT respecto del caso 2151.

El Gobierno Distrital mediante un comunicado de prensa publicó la Resolución 17 del 9 de septiembre de 2003. En la misma se ordenó que la respuesta a los derechos de petición debía (i) publicar en el Registro Distrital; (ii) en la pagina de internet de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.; (iii) en un diario de amplia circulación en el D.C.; (iv) fijar una copia en los mogadores de las Alcaldías Locales y (v) fijar una copia en la entrada del edificio Liévano. Asimismo, ordena remitir una copia al representante legal de UNES y de SINDISTRITALES, al Procurador General de la Nación, al Personero y a la Veedora Distrital.

La respuesta oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., constituye una respuesta clara, concreta y de fondo de las peticiones. De manera tal que se satisfizo una de las exigencias de la jurisprudencia constitucional.

No obstante la demandada cumplió parcialmente con los requisitos enumerados anteriormente, pues como lo manifiesta en escrito allegado a este proceso, a la respuesta de los derechos de petición le dio la siguiente publicidad:

“inserción en la página Web de la Alcaldía Mayor de Bogotá; fijación en los mogadores de las Alcaldías Locales; fijación a la entrada del edificio Liévano, comunicaciones directas a los representantes legales de UNES y de SINDISTRITALES, al Procurador General de la Nación, al Personero y a la Veedora Distritales y se colocó copia de los mismos a disposición pública en la oficina de Decretos de la Secretaria General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C”.

Como se observa, la administración distrital no efectuó la publicación de la respuesta en un diario de amplia circulación distrital, constituyéndose esta omisión en una falta a los presupuestos jurisprudenciales del derecho de petición. Igualmente, se ordenó notificar a los representantes legales de UNES y SINDISTRITALES, sin tener en cuenta que la mayoría de los peticionarios pertenecían a la organización sindical SINTRAPACED, a la cual no se le notificó la respuesta.

La falta de notificación de la respuesta a un derecho de petición o la falta respuesta o la resolución tardía son formas de violación del mismo y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental.

Como ya se ha precisado, dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra la exigencia de que la respuesta a la solicitud sea notificada personalmente. En el caso sometido a revisión, no es aceptable que se haya omitido notificar la respuesta de la administración a la organización sindical que estuvo involucrada en la presentación de las peticiones. Esta omisión no se repara por el hecho que las otras organizaciones sindicales hubieran sido informadas sobre la respuesta conjunta brindada por la Administración Distrital.

Por todo lo anterior, una vez probada la vulneración del derecho consagrado en el artículo 23 de la Constitución, la Corte concederá la protección invocada, y en consecuencia, revocará los fallos de instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima 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 ordenada mediante auto del 6 de mayo de 2004. Segundo.- REVOCAR los fallos del 3 de septiembre de 2003, proferido por el juzgado 25 civil municipal de Bogotá; el 22 de septiembre de 2003, proferido por el juzgado 41 civil del circuito de Bogotá; el 9 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 10 civil municipal de Bogotá; el 10 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 52 civil municipal de Bogotá; el 7 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 32 civil municipal de Bogotá; el 10 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 20 civil del circuito de Bogotá; el fallo del 15 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 11 civil municipal de Bogotá; el fallo del 10 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 9 civil del circuito de Bogotá y el fallo del 5 de noviembre de 2003, proferido por el juzgado 7 civil del circuito de Bogotá, en los cuales se negó el amparo al derecho fundamental de petición. En su lugar, se CONCEDE el amparo al derecho fundamental de petición de los actores y, en consecuencia, se ordena a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. publicar la respuesta en un diario de amplia circulación Distrital y notificar a la organización sindical que promovió la presentación de los derechos de petición, en el termino de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de esta sentencia.

Tercero.- REVOCAR los fallos del 29 de septiembre de 2003, proferido por el juzgado 41 civil del circuito de Bogotá; el 10 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 17 civil del circuito de Bogotá;

el 16 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 41 civil municipal de Bogotá; el 26 de septiembre de 2003, proferido por el juzgado 18 civil municipal de Bogotá; el 6 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 18 civil municipal de Bogotá; el 15 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 44 civil municipal de Bogotá; el 16 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 40 civil del circuito de Bogotá; el 17 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 40 civil del circuito de Bogotá; el 5 de noviembre de 2003, proferido por el juzgado 7 civil del circuito de Bogotá y el 28 de octubre de 2003, proferido por el juzgado 26 civil del circuito de Bogotá, en los cuales se decidió declarar improcedente la acción de tutela. En su lugar, se CONCEDE el amparo al derecho fundamental de petición de los actores y, en consecuencia, se ordena a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. publicar la respuesta en un diario de amplia circulación Distrital y notificar a la organización sindical que promovió la presentación de los derechos de petición, en el termino de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de esta sentencia.

Cuarto. - LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados. Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] Sentencias T-481/92, T-159/93, T-056/94, T-076/95, T-275/97 y T-1422/00, entre otras.

[2] Sentencias T-911 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-381 de 2002 (M.P. Alvaro Tafur Galvis) y T-425 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[3] Así, lo estableció esta Corporación en Sentencia T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en los siguientes términos: “c) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad. “. 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”.

En idéntico sentido, esta Corporación preciso que: “..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 (C.P.

Arts. 2º y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art.209) (...) Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada....en segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea...y finalmente, la comunicación debe ser oportuna...” (Sentencia T-220 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[4] Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero. [5] Corte Constitucional, Sentencia 219/01, M.P. Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476/01, MP: Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “ Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “…[las respuestas simplemente formales o evasivas]… no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución… ” [6] Corte Constitucional, Sentencia 249/01, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[7] En las sentencias T-466 y T-496 de 2004 la Corporación revisó los casos de dos ex funcionarios del Distrito Capital y miembros del sindicato SINTRAPACED, quienes elevaron petición ante la Alcaldía Mayor de Bogotá, en la cual solicita “1. Información sobre el juez laboral que realizó el levantamiento del fuero sindical que lo cobijaba y, por tanto, autorizó su despido, 2. En caso de no haberse adelantado el mencionado proceso, cumplir las recomendaciones de la OIT y reintegrarlo a su posición, sin perdida de salarios, y 3. Si no se accede a la anterior petición, informarle las razones jurídicas correspondientes para constituir la prueba de renuencia.” [8] Sentencia T-079 de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía.

[9] Ibidem.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 16 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.