COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/466/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/466/04
Expediente	—
Fecha	2003-08-12
Sala	Sala considera
Magistrado ponente	Dr MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Derecho De Peticion En Caso De Presentarse Multiples Solicitudes Y En El Mismo Formato

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Responder oportunamente a cada una de las peticiones, la Administración decidió dictar la resolución 17 del 9 de septiembre de 2003, mediante la cual se dispuso dar “respuesta conjunta, completa, oportuna y eficiente a los derechos

Texto completo

T-466-04 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-466/04 DERECHO DE PETICION EN CASO DE PRESENTARSE MULTIPLES SOLICITUDES Y EN EL MISMO FORMATO- Respuesta con un escrito general a los peticionarios debe cumplir requisitos En vista de la imposibilidad de responder oportunamente a cada una de las peticiones, la Administración decidió dictar la 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.” El documento de respuesta fue publicado a través de diferentes medios. La lectura del documento de respuesta dirigido a las personas que estaban en las mismas condiciones del actor de este proceso permite concluir que el escrito constituye una respuesta clara, concreta y de fondo a las peticiones elevadas por el actor. 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. En el presente proceso, en atención al carácter masivo de las peticiones del mismo corte presentadas ante la Administración Distrital, se ha admitido una excepción a este requisito, pero siempre y cuando se cumpla una serie de condiciones mínimas para garantizar que los ciudadanos afectados tengan amplias posibilidades de conocer la respuesta a sus peticiones. Puesto que aquí se tata de la aplicación de una excepción a la norma general, ella debe ser aplicada de manera restrictiva y, por lo tanto, no es posible aceptar que se desconozca la necesidad de notificar de la respuesta a la organización formal que estuvo directamente involucrada en la promoción e impulso de la presentación de las peticiones.

Referencia: expediente T-843854 Acción de tutela instaurada por Jairo Humberto Alais contra el Alcalde Mayor de Bogotá Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Bogotá, D. C., trece (13) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá, dentro del proceso de tutela iniciado por Jairo Humberto Alais contra el Alcalde Mayor de Bogotá.

I. ANTECEDENTES El ciudadano Jairo Humberto Alais entabló una acción de tutela contra el Alcalde Mayor de Bogotá, por considerar que éste violó su derecho fundamental de petición .

Los hechos que fundamentan la acción de tutela son los siguientes: 1. El señor Jairo Humberto Alais trabajó en la administración central distrital, en calidad de empleado público, en el cargo de auxiliar de servicios generales. En este carácter participó en la creación del Sindicato de Gremio de Servidores Públicos, Auxiliares de Servicios Generales y Celadores o Celadoras de la Secretaría de Educación Distrital – SINTRAPACED.

2. El día 26 de febrero de 2001, la Administración expidió el decreto 155, mediante el cual se modificó la planta de personal de la Secretaría de Educación y se suprimió el cargo que ejercía el actor. En vista de lo anterior, el día 12 de agosto, el señor Alais presentó un derecho de petición al alcalde de Bogotá. En su solicitud expone que fue fundador o adherente del Sindicato de Gremio de Servidores Públicos, Auxiliares de Servicios Generales y Celadores o Celadoras de la Secretaría de Educación Distrital – SINTRAPACED, que el cargo del que era titular había sido suprimido y que nunca fue notificado del proceso laboral de levantamiento del fuero sindical que poseía en su calidad de fundador del mencionado sindicato. Por eso, después de fomular distintas consideraciones jurídicas, le solicitó al Alcalde:

“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 .” (negrillas originales) 3. El día 4 de septiembre de 2003, el Subsecretario de Asuntos Legales envió un escrito de respuesta a la petición del ciudadano Alais. En la comunicación se manifiesta que la supresión de cargos en el sector público es un mecanismo propio de la administración de personal que comporta, en principio, que las personas que están desempeñando un cargo cesen de ejercer funciones públicas. Agrega que “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.” A continuación, la comunicación se ocupa de establecer cuál es el sentido del fuero sindical, para luego precisar cuáles son los casos en los que opera el amparo del fuero, de acuerdo con lo establecido en el artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo. Este aparte concluye con la siguiente afirmación:

“En este contexto, la Administración cumpliría su obligación de respetar la protección otorgada por el fuero sindical respecto de los fundadores o adherentes retirándolos del servicio una vez concluido el período de protección derivado del fuero que los amparaba al momento de expedir los actos modificatorios de la planta de personal de las entidades, transcurridos los dos meses desde la ejecutoria del acto administrativo de registro sindical, o seis desde la fecha de constitución de la respectiva organización, en todo caso sin exceder de seis meses.” Luego, en relación con la solicitud

de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la OIT acerca del caso 2151, expresa 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.” Explica, entonces, que la administración distrital no es quien lleva la vocería ante la OIT. A pesar de ello, aclara, ha expuesto ante el Gobierno Nacional sus planteamientos sobre el tema y está dispuesta a acoger las recomendaciones o exigencias que le formule el Gobierno en relación con el caso que se analizaba.

Finaliza con la siguiente manifestación: “me permito recordar que el Ordenamiento Jurídico colombiano contempla diversos mecanismos judiciales de protección de los derechos laborales como el de asociación sindical, y que la Administración Distrital siempre ha colaborado con la administración de justicia y ha dado cumplimiento a todas sus decisiones.” 4. El día 22 de septiembre de 2003, el señor Jairo Humberto Alais entabló una acción de tutela contra el Alcalde Mayor de Bogotá, bajo la consideración de que éste vulneró su derecho de petición.

Anota el actor que ninguno de los apartes de la respuesta de la administración a su petición “resuelve de fondo, clara, precisa y de manera congruente lo solicitado.” Afirma, entonces:

“El 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 del fuero sindical, pero no me indica, ni tampoco me informa cuál 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 me permite constituir la prueba de renuencia, solicitada en el numeral tres de mis peticiones.” Por consiguiente, solicita que el juez de tutela le ordene al Alcalde Mayor de Bogotá “que en un término no mayor de 48 horas dé respuesta a mis peticiones, resolviéndolas de fondo y de manera clara precisa y congruente, a fin de constituir la prueba de renuencia.” II.

DECISIONES JUDICIALES 5. En su sentencia del día 1° de octubre de 2003, el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de Bogotá negó el amparo impetrado.

Manifiesta el Juzgado que “no cualquier petición elevada por los particulares amerita indefectiblemente una respuesta por parte de la administración, como cuando se pretende por esa vía obtener resultados propios de otra suerte de actuaciones ante las autoridades.” Luego anota:

“(...) pretensiones como las planteadas por el interesado, para que se indique quién fue el juez de conocimiento en un determinado proceso o informar por escrito las razones para el levantamiento del fuero sindical, no son de la órbita de la administración, máxime si se advierte que la teleología inequívoca de esta acción de tutela es constituir una prueba anticipada y extraprocesal, para lo cual el usuario cuenta con mecanismos judiciales pertinentes. En efecto, indagó el usuario sobre circunstancias que no necesariamente se encuentran bajo el conocimiento de la administración en el orden Distrital, y por lo tanto, ésta no necesariamente se encuentra obligada a dar cuenta de lo que ignora.

“Ya ante los jueces ordinarios, ora ante los de lo contencioso-administrativo podrá el ciudadano acudir para conseguir la constitución de renuencia por parte de la administración, y en fin, obtener la prueba judicial anticipada que pretende destinar a un eventual proceso contencioso.

“Pero las advertencias que anteceden sólo son aplicables para los ítems primero y último de las pretensiones del peticionario ante la administración, como quiera que en relación con la solicitud de reintegro sin pérdida de salarios, es

lo cierto que se tata más de una decisión administrativa, que de una respuesta oportuna a una inquietud de carácter general o particular.

“Con todo, es de ver que la administración, por conducto del Subsecretario de Asuntos Legales respondió y notificó en debida forma las inquietudes esbozadas en época pretérita por la persona interesada (...) circunstancia que sería suficiente, también, para desestimar el amparo deprecado.” 6. El actor impugnó la decisión. Afirma que la respuesta de la administración no cumplió con los requisitos establecidos por la Corte Constitucional acerca de que la contestación a un derecho de petición debe ser de fondo, clara, precisa y congruente. Además, expresa que la respuesta no le brinda ninguna certeza acerca de su solicitud.

Agrega: “Si le he solicitado al señor Alcalde Mayor de Bogotá me informe acerca del Juzgado Laboral que adelantó mi proceso de levantamiento de fuero sindical, la respuesta debe referirse a conceder esa información para enviarla al Comité de Libertad Sindical de la OIT, y no a señalar las normas legales que sobre el tema existen. Igualmente, se pronuncie acerca de la Recomendación del Consejo de Administración de la OIT, pues sólo así podré constituir la prueba de renuencia, presupuesto indispensable para adelantar la acción de cumplimiento.” 7. Luego de haberse expedido el primer fallo de tutela, se radicó en el Juzgado el escrito de repuesta de la Alcaldía Mayor de Bogotá a la acción de tutela, suscrito por el Director de Estudios y Conceptos, Manuel Avila.

Antes de entrar en el tema, 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 en relación con el caso 2151, abierto a raíz de 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 de las plantas de personal de las entidades públicas.

Anota que la anterior decisión motivó que los dirigentes sindicales de UNES presentaran colectivamente diferentes peticiones al Gobierno Distrital y que 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.” Agrega que las respuestas brindadas por la administración han sido “motivo de innumerables acciones de tutela por parte de los peticionarios...” En vista de lo descrito, de la necesidad de dar respuesta efectiva a todas las peticiones y demandas, y de “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 en curso, la cual ordena en su parte resolutiva:

“Artículo primero. Abrir 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 tres 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; “b) incorporando el contenido de la presente resolución en la página de Internet de la Alcaldía Mayor de Bogotá;

“c) Publicando un extracto del contenido básico de la presente resolución en un diario de amplia circulación en el DC; “e) 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.

“Artículo cuarto. 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...” Con base en la mencionada resolución, el Subsecretario de Asuntos Legales de la Alcaldía dio respuesta oficial a cada uno de los peticionarios “mediante comunicación que fue publicada por diferentes medios, tal como lo ordena el art. 3 de la Resolución 17 del 9 de septiembre de 2003 (...) // Esta respuesta ha sido publicada en el Registro Distrital; fijada en 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 Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá.” El representante de la Alcaldía considera que con la comunicación aludida se respondió en la forma debida a todas las peticiones presentadas. Al respecto estima que “dado que el derecho de petición se presenta en un formato, con la única diferencia de la firma de los peticionarios, es innecesario comunicar una respuesta a cada uno de los aproximadamente 8000 peticionarios...” Además, con ella se dio cumplimiento a los principios orientadores de las actuaciones administrativas consagrados en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo, cuales son la economía, la celeridad, la eficacia y la publicidad. Agrega también que si, en algunos casos, las respuestas enviadas antes de la publicación de la comunicación no fueron suficientes, estos vacíos o defectos ya fueron cubiertos por la comunicación pública a la que se ha hecho referencia.

Por 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.

De otra parte, expresa que la acción también debería declararse improcedente, por cuanto el actor cuenta con otros mecanismos judiciales para la defensa de sus derechos.

Anota que el demandante ha hecho uso efectivo de esos otros mecanismos, pues ha instaurado una acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (expediente 2001-5269) y una demanda de fuero sindical ante el Juzgado 19 Laboral (proceso 2002-0051).

El funcionario de la Alcaldía Mayor de Bogotá anexó copia de la resolución 17 del 9 de septiembre de 2003 y de la comunicación de respuesta a los derechos de petición a la que se ha hecho alusión. Dada la importancia de esta última para el proceso, se procede a transcribirla:

“Respetados peticionarios. “En desarrollo de lo dispuesto en la Resolución 17 del 9 de septiembre de 2003 de la Subsecretaría de Asuntos Legales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., me permito dar respuesta a su derecho de petición, a los más de 1000 que tienen el mismo texto y a los demás interesados, 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 de cumplir su obligación legal de aguardar que el término de protección legal antes reseñado terminara, para posteriormente hacer efectiva la modificación de la planta de personal con el retiro del servicio en cada caso particular.

“(...) “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 ideas 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 de 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.

“En los anteriores términos hemos dado respuesta a los interrogantes formulados. “Atentamente, “Fernando Augusto Medina Gutiérrez Subsecretario de Asuntos Legales” 8. En sentencia del día 5 de diciembre de 2003, el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá confirmó la providencia impugnada. Expone el fallador que tanto en la comunicación a la que aludió el Director de Estudios y Conceptos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, como en el escrito enviado al actor el día 4 de septiembre de 2003, se dio respuesta a todas las peticiones del actor, aunque no hubiere sido en forma explícita, exegética y puntual. Por lo tanto, considera que es improcedente la acción.

9. Dentro del trámite del proceso ante la Corte Constitucional, el Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Enrique Borda Villegas, hizo llegar al Despacho del Magistrado sustanciador un escrito con anexos. Dada su importancia para el problema jurídico que se abordará en esta providencia, a continuación se transcribirán algunos apartes del mismo.

En el documento se expone que “la Secretaría General de la Alcaldía recibió más de ocho mil (8.000) solicitudes de ex servidores y organizaciones sindicales que, en ejercicio del derecho de petición, y a través de tres formatos estándar, pedían que se les informara: 1) si el Alcalde Mayor iba a cumplir las recomendaciones [del Comité de Libertad Sindical

de la OIT], 2) sobre el juez laboral que hizo el levantamiento del fuero y si procedían reintegros y 3) si el Alcalde Mayor concedía una audiencia con los representantes de UNES Colombia [Unión de Servidores Públicos de los Distritos y Municipios de Colombia]. Adicionalmente, y relativas a las mismas peticiones, la Secretaría General hubo de atender a más de 500 acciones de tutela incoadas directamente por ex servidores distritales." El documento contiene el siguiente cuadro acerca del volumen de peticiones recibidas:

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 El documento precisa: "Tal cúmulo de acciones, 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. Es muy importante, para dimensionar la magnitud de la crisis concurrente, tomar en consideración que compete a la Secretaría General atender todas y cada una de las peticiones que se eleve ante la Alcaldía Mayor. Esa Secretaría se vio, pues, desbordada en su capacidad de atención oportuna y debida a las solicitudes reseñadas. Fue un hecho el colapso del recurso humano, del servicio de fotocopiado, de mensajería especializada, etc." A renglón seguido se expresa que "en un primer momento se procedió a aplicar los procedimientos administrativos regulares (fruto de los cuales en últimas la administración respondió individualmente cerca de cuatro mil peticiones); 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 y de la observación de que los "fundamentos de hecho y de derecho [de las solicitudes] eran, en lo sustancial, idénticos", se decidió pasara a dar respuesta a las peticiones por vía general: "tratándose de situaciones iguales, que, por tanto, resultarían en iguales respuestas de la administración, parecía razonable recurrir a ese mecanismo." De esta manera, se decidió recurrir al procedimiento general de respuesta al que se hizo referencia en el numeral 7 de estos Antecedentes. La decisión fue incluida en un comunicado de prensa publicado, el 14 de septiembre de 2003, en los diarios El Tiempo y El Espacio, "a través del cual se informó a los ex servidores distritales, a sus representantes sindicales y a la ciudadanía en general la respuesta a las peticiones de reintegro que masivamente fueron presentadas." Luego, "se agrupó 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 DC ". 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 DC. " En el documento se anota que en la respuesta a los peticionarios se afirmó que no procedían los reintegros, por cuanto no se había vulnerado el fuero sindical, tal como lo habían ya confirmado "los fallos de la jurisdicción laboral que mayoritariamente habían coincidido con la administración en el sentido de haber negado los reintegros por haberse respetado el fuero sindical." A continuación, en una nota de pie de página se aclara: "En efecto, de acuerdo con la información de la Subdirección de Gestión Judicial de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor, el 93 por ciento de las demandas terminadas, 1410, y ventiladas ante la jurisdicción laboral que buscaban el reintegro por violación al fuero sindical, fueron favorables al Distrito. Sólo el 7% del total de procesos fueron desfavorables, porcentaje que corresponde a un número de 25 procesos." III. REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL CONSIDERACIONES y fundamentos Competencia 1. Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política.

Problema Jurídico 2. El actor dentro del presente proceso elevó un derecho de petición sobre distintos aspectos ante el Alcalde Mayor de Bogotá. La Alcaldía le respondió en una forma que él consideró insatisfactoria. Por eso, instauró una acción de tutela por violación a su derecho de petición. En el transcurso del proceso, la Alcaldía aportó a los juzgados de instancia copia de una nueva respuesta a la petición, elaborada en forma tal que pretendía contestar simultáneamente miles de solicitudes que le fueran elevadas en igual sentido. Por lo tanto, en esta oportunidad la Corte absolverá las siguientes preguntas: ¿a la luz del derecho fundamental de petición es aceptable que cuando múltiples peticiones estén elaboradas en un mismo formato y se refieran a una misma materia sean contestadas en forma conjunta y no individualizada, y que la notificación no sea personal sino a través de los medios o de edictos fijados en lugares públicos? ¿En el caso presente se vulneró el derecho de petición del actor? Análisis de la situación descrita desde la perspectiva de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el derecho de petición 3. La Corte Constitucional se ha ocupado en forma reiterada de precisar la naturaleza y el alcance del derecho de petición. En su jurisprudencia, esta Corporación ha recalcado su carácter de derecho constitucional fundamental, y ha manifestado que este derecho no se limita únicamente a la posibilidad de presentar peticiones y obtener respuesta por parte de las autoridades, sino que exige que las respuestas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa las solicitudes elevadas.

En la sentencia T-1160A de 2001, [1] la Corte Constitucional compiló los criterios desarrollados por la jurisprudencia acerca del derecho de petición, para lo cual se fundó, en buena medida, en la sistematización elaborada en la sentencia T-377 de 2000:

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

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

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

“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. “e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad.

El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha

confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan 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.” [3] “En la sentencia T-1006 de 2001, [4] 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] ” 4. En escrito de fecha 12 de Agosto de 2003, el ciudadano Jairo Humberto Alais elevó petición ante la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el cual solicita: “1. Información sobre el juez laboral que realizó el levantamiento del fuero sindical que lo cobijaba y, por lo 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.” El Subsecretario de Asuntos Legales de la Alcaldía dio respuesta a la petición presentada, mediante escrito del día 4 de Septiembre de 2003. El actor consideró que la respuesta no satisfacía sus pretensiones y entabló la presente acción de tutela. Sin perjuicio de lo sucedido posteriormente, que será analizado a continuación, esta Sala comparte la apreciación del actor, pues la respuesta brindada en un principio por la administración se limita a dar informaciones generales, sin ir al fondo de las preguntas en forma precisa. Al respecto también es importante manifestar que no es de recibo la apreciación del juez de primera instancia acerca de que las preguntas formuladas por el actor no eran de la órbita de la administración distrital y no tenían que ser contestadas por ella en forma más directa. Evidentemente, la administración tenía que conocer si el actor gozaba de fuero sindical, si era necesario levantarlo a través de una acción judicial y, en el caso de que así hubiere sido, cuál era el juez que había decidido la solicitud. Tampoco es aceptable la manifestación del juez acerca de que la administración no está obligada a responder aquellas solicitudes en las que se advierta que el peticionario pretende obtener pruebas judiciales anticipadas. Si bien la Administración no tiene por qué dar a conocer sus estrategias de defensa para posibles procesos futuros, sí tiene que informar con precisión a los peticionarios acerca de sus actividades y sus decisiones.

5. Con posterioridad al fallo de primera instancia, la Alcaldía aportó su contestación a la demanda de tutela. En el escrito se afirma que los antiguos servidores públicos del Distrito habían presentado miles de derechos de petición en interés particular, empleando los mismos formatos y argumentos y elevando las mismas peticiones. En vista de la imposibilidad de responder oportunamente a cada una de las peticiones, la Administración decidió dictar la 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.” El documento de respuesta fue publicado a través de diferentes medios, tal como quedó señalado en los numerales 7 y 9 de los Antecedentes.

La lectura del documento de respuesta dirigido a las personas que estaban en las mismas condiciones del actor de este proceso permite concluir que el escrito constituye una respuesta clara, concreta y de fondo a las peticiones elevadas por el actor. Queda por establecer si la respuesta fue oportuna y si el medio utilizado para dar contestación fue adecuado, en la medida en que la comunicación no fue notificada personalmente al actor.

6. La resolución 17 y la comunicación de respuesta fueron expedidas el día 9 de septiembre de 2003, es decir, cinco días después de la primera respuesta emitida por la Alcaldía y 13 días antes de que la acción fuera incoada por el actor. Ello

indica que para el momento de la presentación de la tutela el actor ya contaba con una respuesta. La pregunta que debe formularse, entonces, es si la forma en que fue respondida la petición del actor y de otros miles de peticionarios es aceptable desde el punto de vista de los parámetros constitucionales fijados para el derecho de petición.

A primera vista, parecería que la respuesta no cumplió con uno de los requisitos esenciales del derecho de petición, cual es el de poner efectivamente en conocimiento del peticionario la respuesta brindada. A favor de esta conclusión obra que el actor hubiera instaurado la acción varios días después de que hubiera sido emitido el documento de respuesta general, y que en su escrito no hubiera hecho ningún comentario sobre ella.

Al respecto 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;

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;

[7] 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.

Los requisitos expuestos constituyen el parámetro que debe utilizarse para juzgar si es admisible desde la perspectiva constitucional el procedimiento adelantado por la Administración de Bogotá para dar respuesta a la petición del actor. Al entrar a hacer el examen se observa que es claro que la Administración Distrital recibió múltiples solicitudes sobre el mismo punto, formuladas con los mismos formatos y los mismos argumentos. Así lo afirma la Administración Distrital tanto en el escrito que anexó al proceso después del fallo de primera instancia como en el escrito que fue entregado a la Corte Constitucional.

Además, la forma en que está redactado el derecho de petición confirma esas aseveraciones. Igualmente, si bien en el escrito de respuesta no se individualizó a todos los peticionarios, el actor sí tendría que saber que estaba dentro del grupo al que iba dirigido, por cuanto en el mismo documento se señala dentro de los destinatarios del mismo a los miembros fundadores o adherentes de SINTRAPACED, organización sindical a la que pertenece el actor, como él mismo lo manifiesta.

Diferente es la situación con respecto a los otros dos requisitos. Tal como se indicó atrás, en los artículos segundo y tercero de la Resolución 17 del 9 de septiembre de 2003 se dispuso que se debía comunicar a los peticionarios sobre el inicio de la actuación administrativa allí señalada y sobre la respuesta a los derechos de petición presentados a través de distintos medios. Entre esos medios se encontraba la publicación del contenido básico de esos documentos en un diario de amplia circulación del Distrito Capital.

En el proceso obra efectivamente que el Gobierno Distrital publicó un comunicado de prensa en el que informa que se había dictado la resolución 17 del 9 de septiembre de 2003, con el propósito de brindar "repuesta conjunta, completa, oportuna y eficiente a los derechos de petición presentados o que se presenten ante la Alcaldía Mayor de Bogotá..." Sin embargo, y a pesar de que así se había dispuesto, las comunicaciones de respuesta no fueron publicadas en la prensa, tal como se infiere de los escritos aportados por la Alcaldía que fueron reseñados en la sección de Antecedentes. Estas comunicaciones fueron publicitadas a través de distintos medios que la Sala de Revisión considera insuficientes, dada la magnitud de Bogotá y del número de peticionarios involucrados. Es decir, si bien no en todos los casos se puede exigir que la respuesta conjunta a un derecho de petición presentado por múltiples personas sea publicada en la prensa, en el caso concreto que se analiza – en atención a las dimensiones de la ciudad y al número de peticionarios involucrados – aparece imperiosa la necesidad de que esa respuesta sea publicada en un diario de amplia circulación en la ciudad, con el fin de lograr que ella pueda ser efectivamente conocida por todos los interesados.

Por otra parte, obra en el expediente que la respuesta fue notificada a los representantes legales de UNES – la Unión de Servidores Públicos de los Distritos y Municipios de Colombia – y de SINDISTRITALES. Sin embargo, el sindicato más directamente involucrado en la promoción e impulso de los derechos de petición – SINTRAPACED - no fue notificado. Esta Sala considera que esta omisión no se repara por el hecho de que las otras dos organizaciones sindicales hubieran sido informadas sobre la respuesta conjunta brindada por la Administración. Aun cuando es de presumir que las tres organizaciones sindicales tuvieron alguna coordinación para la presentación de los derechos de petición, lo cierto es que la solicitud concreta que se analiza en este proceso fue promovida por SINTRAPACED y, por lo tanto, este Sindicato debía haber sido notificado directamente de la respuesta conjunta que emitió la Administración Distrital.

Como ya se ha precisado, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra la exigencia de que la respuesta a la solicitud sea notificada personalmente. En el presente proceso, en atención al carácter masivo de las peticiones del mismo corte presentadas ante la Administración Distrital, se ha admitido una excepción a este requisito, pero siempre y cuando se cumpla una serie de condiciones mínimas para garantizar que los ciudadanos afectados tengan amplias posibilidades de conocer la respuesta a sus peticiones. Puesto que aquí se tata de la aplicación de una excepción a la norma general, ella debe ser aplicada de manera restrictiva y, por lo tanto, no es posible aceptar que se desconozca la necesidad de notificar de la respuesta a la organización formal que estuvo directamente involucrada en la promoción e impulso de la presentación de las peticiones.

Los argumentos anteriores, conducen a conceder el amparo solicitado. En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido el 5 de diciembre de 2003 por el Juzgado Treinta y Nueve Civil del Circuito de Bogotá, en el cual se negó el amparo al derecho de petición impetrado por Jairo Humberto Alais dentro del proceso que instauró contra el Alcalde Mayor de Bogotá. En su lugar, se ampara el derecho de petición del actor y, en consecuencia, se ordena al Alcalde Mayor de Bogotá dar respuesta cabal a la solicitud que fuera elevada por el señor Alais.

Segundo.- LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO Secretario General (E) [1] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[2] M.P. Alejandro Martínez Caballero. [3] Corte Constitucional, Sentencia T-377/00, MP: Alejandro Martínez Caballero. [4] Corte Constitucional, Sentencia T-1006/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

[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 la sentencia T-079 de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía, ya se había autorizado que la respuesta a un derecho de petición elevado por cientos de personas fuera notificada a través de los medios o de su exposición en lugares públicos. La sentencia trata sobre un derecho de petición presentado en un municipio por múltiples personas. La petición no contenía ninguna dirección y el alcalde decidió fijar copia de la respuesta en la alcaldía y en la Oficina de Planeación. La Corte consideró que con esta actividad no se había satisfecho la exigencia de dar a conocer la respuesta a los peticionarios. Por eso, señaló que el alcalde debía actuar en forma más diligente para que su respuesta pudiera ser conocida por los peticionarios. Al respecto se expresó:_“El Alcalde podrá utilizar medios escritos, como carteles puestos en lugares especialmente visibles, en los municipios de Funza, Madrid y Mosquera, y publicados en periódicos locales, etc.; medios radiales, por ejemplo, programas institucionales o dirigidos a la comunidad, sobre los que se tenga certeza de que son ampliamente escuchados. Es decir, el medio o los medios escogidos por el Alcalde, deben lograr que los peticionarios se enteren del contenido de la resolución de su solicitud.”

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.