COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/496/04

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/496/04
Expediente	—
Fecha	2004-05-20
Sala	Sala en
Magistrado ponente	MARCO GERARDO MONROY CABRA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- —

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Ver el texto completo.

Texto completo

T-496-04 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-496/04 DERECHO DE PETICION- Sentido y alcance /DERECHO DE PETICION- Vulneración cuando se responde de manera indiscriminada y en términos abstractos La respuesta que emite la administración se aprecia ambigüa a la definición de lo pedido y subyace en ella un interés por no responder de manera directa y cierta a lo solicitado.

Especialmente, la pregunta relativa a cuál fue el juez laboral que realizó el proceso de levantamiento de fuero sindical y por lo tanto emitió la orden judicial correspondiente autorizando el despido de la Secretaría de Educación de la accionante, no esta siquiera someramente tratada ni respondida. Insiste pues la Sala en que cuando se responde de manera indiscriminada y en términos abstractos a una petición concreta que intenta que se absuelvan cuestionamientos muy específicos, se altera el contenido del derecho de petición y se infringe la garantía otorgada en el artículo 23 de la Constitución Política.

Reiteración de Jurisprudencia Referencia: expediente T-844000 Acción de tutela instaurada por Alba Lucía Silva Ardila contra el Alcalde Mayor de Bogotá.

Magistrado Ponente : Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL. Bogotá D.C., veinte (20) de mayo de dos mil cuatro (2004). La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por los juzgados Veintinueve Civil Municipal y Catorce Civil del Circuito de Bogotá, en la acción de tutela instaurada por la señora Alba Lucía Silva Ardila contra la Alcaldía de Bogotá.

I. ANTECEDENTES. Alba Lucía Silva Ardila presentó demanda de tutela contra la Alcaldía de Bogotá, con el propósito de que le fuera protegido su derecho de petición. Las razones de la demanda son las siguientes:

1. Con fundamento en el derecho de petición y bajo la radicación 1-2003-36468 y en calidad de ex funcionaria del Distrito Capital, elevó una solicitud respetuosa al Alcalde Mayor de Bogotá, en la que solicitaba lo siguiente:

“1. Cuál fue el juez laboral que me realizó el proceso de levantamiento de fuero sindical y por lo tanto emitió la orden judicial correspondiente autorizando mi despido de la Secretaría de Educación.

2. En caso de no haberse llevado a cabo el proceso de levantamiento de fuero sindical(obligatorio en la legislación nacional) le solicito respetuosamente 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 perdida 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.” El Alcalde Mayor de Bogotá, respondió mediante el escrito que a continuación se transcribe, del cual la accionante considera que no hubo respuesta clara, precisa y que resolviera de fondo y de manera congruente lo solicitado. El texto es el siguiente:

“Respetado señor (a) “En virtud de traslado que me hiciera el señor Alcalde Mayor de Bogotá D. C. mediante el presente me permito responder el derecho de petición del asunto, dentro del término legal , en los siguientes términos .

“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 a 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.

“El fuero sindical, en la medida en que representa un figura constitucional para amparar el derecho de asociación, es un mecanismo establecido primariamente a favor del sindicato, y sólo secundariamente para proteger la estabilidad laboral de los representantes de los trabajadores. O , por decirlo de otra manera, la ley refuerza la protección a la estabilidad laboral de los representantes sindicales como un medio para amparar la libertad de acción de los sindicatos. Por ello, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este fuero constituye una garantía a los derechos de asociación y libertad sindical, antes que la protección de los derechos laborales del trabajador sindicalizado (Corte Constitucional sentencia C-381 del 5 de abril de 2000. Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero).

“La legislación laboral dispone que están amparados por fuero sindical: “a) Los fundadores de un sindicato y quienes adhieran a él antes de su inscripción en el registro sindical, desde el día de la constitución del mismo y hasta dos meses después de tal inscripción , sin que dicho plazo exceda de seis meses (literales a y b del artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo).

“b) Los miembros de las juntas directivas y subdirectivas de todo sindicato, federación o confederación; los miembros de los comités seccionales y los miembros de la comisión estatutaria de reclamos, bajo las condiciones y por los términos que establezca la ley (literales c y d del artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo).

“En este contexto la administración cumplirá 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 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.

“Respecto de la solicitud de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la organización internacional del trabajo – OIT- acerca del Caso 2151, vale la pena destacar 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.

“Por otra parte, el Distrito Capital no es quien lleva la vocería del Estado ante la OIT, ya que ésta se encuentra radicada en el Gobierno Nacional. Por esto, el Gobierno Distrital ha adelantado las gestiones necesarias para exponer ante éste sus planteamientos sobre el tema, y está dispuesto a acoger todas las recomendaciones o exigencias que el Gobierno Nacional le formule en relación con el asunto en comento.

“Finalmente, me permito recordar que el Ordenamiento Jurídico Colombiano contempla diversos mecanismos judiciales de protección de los derechos laborales como el de asociación sindical, y la Administración Distrital siempre ha colaborado con la administración de justicia y ha dado estricto cumplimiento a todas sus decisiones.” “Cordial saludo, FERNANDO AUGUSTO MEDINA GUTIERREZ” Subsecretario de Asuntos Legales.” Considera la accionante que de conformidad con las sentencias de la Corte Constitucional, T-037 de 1997 y T-1089 de 2001, el derecho de petición merece ser respondido de manera precisa, clara y congruente, y por ello solicita del juez constitucional se sirva dar la orden a la Alcaldía de Bogotá, para que emita la respuesta correspondiente a las peticiones formuladas.

II. INTERVENCIÓN DE LA ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. Estimó el director de estudios y conceptos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante escrito enviado al juez de primera instancia, que deben rechazarse las razones de la demanda por lo siguiente:

(i) El Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo – OIT- incorporó en su informe 330 las recomendaciones que el Comité de Libertad Sindical había efectuado respecto del caso 2151 adelantado por las quejas que 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 habían presentado en contra del Gobierno Nacional y Distrital por los procesos de modificación de las estructuras y plantas de personal de las entidades públicas. Ello dio a lugar a que los dirigentes sindicales de UNES formularan colectivamente diferentes peticiones al Gobierno Distrital. Igualmente, los ex servidores del Distrito Capital han presentado 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.

(ii) Frente a esta situación y dado el volumen multitudinario de peticiones, la Secretaría General adoptó medidas especiales para poder recibir, procesar y atender oportuna y eficientemente los miles de derechos de petición presentados. Por la anterior razón y ante la imposibilidad de atender y contestar oportunamente de manera individual cada uno de los derechos de petición formulados, para efectos de atenderlos de forma eficiente y oportuna, se ordenó mediante la Resolución 17 del 9 de septiembre de 2003, “ abrir una actuación administrativa a partir de la fecha de publicación de la misma en el registro distrital, con el propósito de dar respuesta conjunta, completa y oportuna y eficiente a los derechos de petición presentados o que se presenten ante la Alcaldía Mayor de Bogotá”.

(iii) Con base en el mencionado acto administrativo, el Subsecretario de Asuntos legales de la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante comunicación que ha sido publicada por diferentes medios, tal como lo ordena el artículo 3 de la Resolución 17 del 9 de septiembre de 2003, ha dado respuesta oficial a cada uno de los peticionarios sobre el tema que dio origen a la apertura de dicha actuación.

(iv) Por todo lo anterior, considera la entidad accionada, que la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, ha atendido el derecho de petición formulado por la accionante y por ello solicitan que se deniegue la presente acción de tutela.

III. SENTENCIAS QUE SE REVISAN. La Sentencia de primera instancia, proferida por el Juzgado Veintinueve Civil Municipal de Bogotá, consideró que la Alcaldía Mayor de Bogotá, sí respondió de manera " integral y de fondo " la petición elevada por la accionante y por ello procede negar la protección solicitada.

Señaló la sentencia referida, que en efecto la administración respondió a la accionante todas las preguntas y le indicó que la supresión de cargos es un mecanismo de la administración por el cual se pueden suprimir uno o varios cargos de un determinado organismo, lo que conlleva que la persona que lo estuviere desempeñando cese en el ejercicio de la función pública; Le explicó igualmente, que por la protección derivada del fuero sindical en ocasiones la administración temporalmente "se ve imposibilitada al retiro de personas protegidas por tal fuero" ; le manifestó que la Administración cumplirá la obligación de respetar la protección otorgada por el fuero sindical, procediendo a retirar del servicio a las personas que gocen de tal protección y le recordó que las recomendaciones de la OIT no pueden catalogarse como mandatos legales y por consiguiente no obligan a la administración. Mediante tales respuestas quedó cumplido el derecho de petición.

La sentencia de segunda instancia, dictada por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá, confirmó la decisión del a-quo y consideró que " como fueron muchas las peticiones elevadas en el mismo sentido por los trabajadores que dicen estar amparados por el fuero sindical, la respuesta de la administración distrital necesariamente tenía que ser, en principio, de orden general, abarcando la normatividad relacionada con un mismo tema como es el fuero sindical y su aplicabilidad, enfatizando que en cada caso cumpliría su obligación de respetar la protección otorgada a los fundadores o adherentes retirándolos del servicio una vez concluido el período de protección derivado del fuero, lo que indudablemente es de interés para todos y cada uno de ellos, implicando, con ello, que se tuvieron en cuenta los parámetros de ley." Concluyó la segunda instancia, que si aún después de la respuesta recibida de la Alcaldía, la accionante insiste en su inconformidad, debe hacer uso de otras vías para controvertir el acto proveniente de la administración.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS. 1. Competencia. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico Corresponde establecer si la respuesta dada por la Administración Distrital a la accionante constituye una verdadera respuesta a la luz de lo que la jurisprudencia ha interpretado como el núcleo esencial del derecho de petición.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el sentido y el alcance del derecho fundamental de petición [1] y en la sentencia T-377 de 2000, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos de este derecho tal y como lo ha recogido la jurisprudencia de esta Corporación:

"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.

“(...) “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.” A los anteriores supuestos, la Corte ha añadido posteriormente otros dos: primero, ha establecido de forma clara que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder;

[2] y, segundo, ha precisado que ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado. [3] Más concretamente, en el ámbito del contenido del derecho de petición, la jurisprudencia ha sostenido lo siguiente:

- El derecho de petición, se define como aquel que permite a las personas presentar solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener de ellas una respuesta oportuna y completa sobre el particular. Al respecto, debe entenderse que tal derecho no implica solamente la posibilidad de manifestar una inquietud ante la Administración sino que conlleva necesariamente el derecho a obtener y a exigir una respuesta clara y definitiva sobre esa inquietud. T-395 de 1998.

- La garantía que se ofrece en el artículo 23 de la Carta se satisface sólo con respuestas. Las notas evasivas y los términos confusos, escapan al contenido de tal preceptiva. En el marco del derecho de petición, sólo tiene la categoría de respuesta, aquello que decide, que concluye, que afirma una realidad, que satisface una inquietud, que ofrece certeza al interesado. (T-439 de 1998).

- La Corte ha enfatizado en que no basta un mero pronunciamiento sobre el objeto de la petición, la contestación de la administración, ha enfatizado la jurisprudencia, debe contener una respuesta al problema planteado por el ciudadano, lo que resulta esencial en el desarrollo de la actividad administrativa y en el cumplimiento de sus fines consagrados en el artículo 2º de la Constitución (T-395 de 1998).

El peticionario, ha recabado la jurisprudencia, no queda satisfecho cuando, siendo competente la autoridad a quien dirige su petición, ella se limita a enviar una contestación en la que aparentando que se atiende a la persona, en realidad no se decide directamente sobre el tema objeto de su inquietud, sea en interés público o privado, dejándola en el mismo estado de desorientación inicial. (T-228 de 1997).

A la luz de lo dispuesto en la jurisprudencia de esta Corporación respecto al núcleo esencial del derecho de petición, especialmente en punto a la vertiente de su contenido, estima la Sala, contrario a lo sostenido por las sentencias de instancia, que en el presente caso se vulneró el derecho de petición de la accionante por cuanto si bien la Administración

dio una respuesta general a todas las personas, que según su entender estaban en el mismo supuesto de la accionante, no respondió tópicos puntuales planteados en el escrito petitorio, específicamente lo tocante a la primera y la tercera preguntas elevadas por la interesada.

La información que la Alcaldía profirió a la accionante pretende transmitir la idea de que existe una voluntad concreta de la administración para contestar de fondo a lo solicitado, sin embargo, observa la Sala que el acto administrativo emitido por la entidad accionada responde de manera indiscriminada y general a lo pedido por la accionante, vulnerando de esa manera la exigencia del articulo 23 de la Constitución en lo que tiene que ver al contenido de la respuesta enviada al peticionario, de la cual se predica siempre su pertinencia directa con lo pedido, la particularidad con las inquietudes propuestas por un interesado y la satisfacción precisa de lo planteado en este caso, a la administración.

En efecto, la respuesta que emite la administración se aprecia ambigüa a la definición de lo pedido y subyace en ella un interés por no responder de manera directa y cierta a lo solicitado.

Especialmente, la pregunta relativa a cuál fue el juez laboral que realizó el proceso de levantamiento de fuero sindical y por lo tanto emitió la orden judicial correspondiente autorizando el despido de la Secretaría de Educación de la accionante, no esta siquiera someramente tratada ni respondida.

Así pues, las razones esgrimidas por la Alcaldía, avaladas por los jueces de instancia, no son bienvenidas por esta Sala por cuanto es claro que con el ánimo de atender peticiones masivas y generales se desatendió lo particular y concreto y por ello, si bien son ciertas, documentadas y válidas todas las consideraciones plasmadas en el escrito de la Alcaldía, no atienden a los pedimentos específicos de la accionante y la dejan en el mismo estado de incertidumbre inicial.

-Ahora bien, es cierto, como lo dice la sentencia de primera instancia que si lo que se pretendía con la respuesta de la administración era constituir prueba de renuencia para iniciar la acción de cumplimiento, la respuesta de la Alcaldía pudo tener ese efecto, sin embargo, si lo que se analiza es el cumplimiento del derecho de petición por parte de la accionada, que es lo que compete a un estudio constitucional del caso, es claro que éste se ha infringido al no responder de manera individualizada una petición de contenido particular y concreto. Prueba adicional de que la accionante reclama el amparo de su derecho de petición, es el escrito de impugnación del fallo de primera instancia, en donde manifiesta su inconformidad con la decisión del juzgado e insiste en que su derecho de petición no ha sido resuelto puesto que “las peticiones de información en ningún caso se responden implícitamente sino de manera clara, precisa y congruente”.

Insiste pues la Sala en que cuando se responde de manera indiscriminada y en términos abstractos a una petición concreta que intenta que se absuelvan cuestionamientos muy específicos, se altera el contenido del derecho de petición y se infringe la garantía otorgada en el artículo 23 de la Constitución Política. Deberán por lo tanto, repetirse una vez más, los criterios acogidos en constante y reiterada jurisprudencia de acuerdo con los cuales la violación inocultable del artículo 23 Superior, se presenta no sólo por omisión sino también cuando a través de malabarismos jurídicos o de implícitos sutiles, se pretende dar la apariencia de una respuesta formal cuando el fondo del asunto permanece sin decidirse. Esta es justamente la hipótesis en estudio, que no difiere en nada de muchas otras ya decididas por esta Corporación, en las cuales se encontró violado el derecho de petición cuando se acudió al fácil expediente de fotocopiar formatos ya impresos amparándose en una torcida interpretación del artículo 6º del Código Contencioso Administrativo, cayendo en generalizaciones inconsultas contrarias a lo dispuesto en la Constitución [4] Por todo lo anterior se revocará la sentencia de instancia, y se ordenará a la Alcaldía Mayor de Bogotá, que responde de fondo y concretamente las peticiones de la accionante, con la especificidad con que fueron planteadas y la concreción que demanda cada pregunta.

V. DECISIÓN. En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política, RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá. En consecuencia conceder la tutela del derecho de petición de la señora ALBA LUCIA SILVA.

Segundo . ORDENAR al Alcalde Mayor de Bogotá, o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, profiera una respuesta de fondo, concreta y completamente sobre todas las peticiones elevadas por la accionante el día 24 de julio de 2003.

Tercero. Por Secretaría, líbrense la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991 Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado Ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO Secretario General (e) [1] Pueden consultarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-12 de 1992, T-419 de 1992, T-172 de 1993, T-306 de 1993, T-335 de 1993, T-571 de 1993, T-279 de 1994, T-414 de 1995, T-529 de 1995, T-604 de 1995, T-614 de 1995, SU-166 de 1999, T-307 de 1999, T-079 de 2001, T-116 de 2001, T-129 de 2001, T-396 de 2001, T-418 de 2001, T-463 de 2001, T-537 de 2001, T-565 de 2001.

[2] Corte Constitucional, Sentencia 219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz. [3] Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[4] T-265 de 1998.

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.