

DERECHO DE PETICION - Alcance, contenido y características de la respuesta / RESPUESTA A DERECHO DE PETICION - No son válidas las respuestas a través de las cuales se le informa al interesado sobre el trámite que se está adelantando o se pretende realizar

De la norma constitucional trascrita se observa que la formulación de una petición implica correlativamente para la autoridad ante la cual se presenta, la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la solicitud del peticionario, 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. Para que la respuesta sea efectiva debe ser expedida oportunamente, resolver de fondo la petición de manera clara y congruente con lo solicitado y debe ser notificada al peticionario. El no cumplimiento de estos requisitos implica la vulneración del derecho fundamental de petición. En relación con la oportunidad de la respuesta, el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo señala 15 días para resolver, sin embargo ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso la autoridad debe explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. En este caso el criterio de razonabilidad deberá tener en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. De otro lado, se comparte lo considerado por la jurisprudencia constitucional en cuanto no son válidas ni efectivas las respuestas a través de las cuales se le informa al interesado sobre el trámite que se está adelantando o que se pretende realizar. Ahora bien, las pruebas que obran en el expediente no advierten que los traslados mencionados fueron comunicados al actor, ni que la petición haya sido remitida finalmente a la dependencia competente dentro de la administración, vulnerando el derecho fundamental de petición del actor.

Nota de Relatoría: Se citan sentencias de de 17 de noviembre de 2004, exp. T-961534 M.P. doctor Humberto Antonio Sierra Porto y 4 de abril de 2002 , exp. T-235, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 08001-23-31-000-2008-00566-01(AC)

Actor: VICTOR MODESTO DE VEGA GONZALEZ

Demandado: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

FALLO

Decide la Sala la impugnación presentada por el accionante contra la providencia de 13 de noviembre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se negó el amparo solicitado.

ANTECEDENTES

El señor VÍCTOR MODESTO DE VEGA GONZÁLEZ, en nombre propio, instauró acción de tutela, contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición y los principios rectores de la función administrativa.

Indicó como hechos que dieron origen a la presente acción los siguientes:

Presentó derecho de petición el 11 de marzo de 2008 ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de obtener la certificación del tiempo de servicio con indicación de los factores salariales devengados como ex empleado de la Dirección de Impuestos Nacionales en las ciudades de Bogotá y Barranquilla.

Manifestó que el 18 de marzo de 2008 el Coordinador de Grupo de Certificaciones Laborales de dicho Ministerio dio respuesta a su solicitud. No obstante, afirmó que la certificación era incompleta, al no indicar los parámetros monetarios devengados durante todo el tiempo del servicio.

El 31 de julio de 2008 solicitó nuevamente ante la autoridad en mención, una "certificación de salarios base para liquidación y emisión de bonos pensionales"

Informó que el Coordinador de Grupo de Certificaciones Laborales consideró que el asunto no era de su competencia y le dio traslado a la Jefe del Grupo de Seguridad Social – DIAN. A su vez, ésta remitió la petición a la Administradora de Impuestos de Barranquilla, quien ordenó a quien corresponda encargarse del asunto.

Señaló que esta última dependencia también manifestó que no le era posible expedir la certificación de factores salariales, por no contar en su archivo central con los soportes documentales de nóminas.

Alegó que lo anterior es muestra del gran desorden interno que tiene la entidad accionada, causándole gran afectación a su derecho fundamental de petición.

De la lectura del escrito de tutela se advierte que el señor VÍCTOR DE VEGA GÓNZALEZ pretende el amparo del derecho fundamental de petición y en consecuencia se ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público dar respuesta clara y precisa a las peticiones presentadas el 11 de marzo y 31 de julio de 2008.

Una vez avocada el conocimiento por el Tribunal Administrativo del Atlántico, se ordenó notificar a la accionada (fl. 11).

OPOSICIÓN

La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó negar el amparo impetrado, al considerar que no ha vulnerado derecho fundamental alguno del accionante.

Informó que dio respuesta a la petición elevada por el accionante mediante Oficio No. 007828 de 18 de marzo de 2008.

Respecto de la nueva solicitud del actor la “certificación de salario base para liquidación y emisión de bonos pensionales”, indicó que el Ministerio no tiene competencia para expedir dicha certificación, toda vez que con ocasión a la expedición de los Decretos 2117 de 1992 y 1071 de 1999, las nóminas de pago de los ex funcionarios de la DIAN que no laboraron en Bogotá se

encuentran en cada una de las regionales y como se observa el peticionario trabajó finalmente en la regional Atlántico, por tal razón el mismo Coordinador del Grupo de Certificaciones Laborales dio traslado a la petición a la Jefe del Grupo Seguridad Social- DIAN, por ser ella la competente ante dicha entidad para atender la solicitud de certificación de salarios mes a mes.

Resaltó que no ha vulnerado derecho fundamental alguno del actor, toda vez que ha sido expedito en las respuestas ofrecidas al peticionario y si bien no ha sido lo esperado por él, no puede olvidarse que de conformidad con el artículo 31 del Código Contencioso Administrativo el deber de las autoridades va hasta responder aquellas peticiones que se les formulen y que tengan relación directa con las actividades a cargo de esas mismas autoridades.

FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Atlántico en fallo de 13 de noviembre de 2008 negó el amparo solicitado en los siguientes términos:

Luego de señalar los hechos que dieron origen a la presente acción de tutela observó que no se ha resuelto de fondo en forma clara, precisa y de manera congruente lo solicitado por el actor los días 11 de marzo y 31 de julio de 2008, a saber: una certificación sobre los factores salariales devengados en la Dirección de Impuestos Nacionales en Bogotá y en la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla y sobre el salario base para la liquidación y emisión de bonos pensionales.

No obstante, la entidad accionada manifestó que no posee la documentación para expedirle el certificado salarial, y por ello le trasladó la inquietud a la Jefe del Grupo de Seguridad Social de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN de Barranquilla, donde laboró, para que ésta atendiera la

solicitud y le diera respuesta directamente. Sin embargo, a la División de Documentación Tributaria de la Administración Local de Impuestos Nacionales de Barranquilla, no le fue posible expedir la certificación de factores salariales del accionante, por no contar en su archivo central con los soportes documentales de nóminas, correspondientes al tiempo que el peticionario dice haber laborado en dicha entidad, razón suficiente para que no se le haya podido expedir la certificación salarial que solicita.

Advirtió que el accionante podrá dirigirse al Director de Apoyo Fiscal para que revise el archivo correspondiente a los años pertinentes y certifique lo solicitado, archivo que le fue entregado en cumplimiento del Decreto 1642 de 1991.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1° establece: "**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", **la cual procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Mediante el ejercicio de la presente acción la parte actora pretende en concreto que se ampare el derecho fundamental de petición y en consecuencia se ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público dar respuesta clara y precisa a las peticiones presentadas el 11 de marzo y 31 de julio de 2008.

Deberá la Sala enumerar en orden cronológico las pruebas obrantes en el expediente, para determinar la posible vulneración del derecho fundamental de petición invocado por el accionante:

1. Solicitud elevada ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 11 de marzo de 2008, con el fin de obtener la certificación del tiempo de servicio con indicación de los factores salariales devengados como ex empleado de la Dirección de Impuestos Nacionales en las ciudades de Bogotá y Barranquilla.
2. El 18 de marzo de 2008 el Coordinador del Grupo de Certificaciones Laborales da respuesta a la solicitud que antecede.
3. Nueva solicitud elevada ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el 31 de julio de 2008, con el fin de obtener la certificación de salarios base para liquidación y emisión de bonos pensionales
4. Oficio No. 024947 de 1º de septiembre de 2008, mediante el cual el Coordinador de Grupo de Certificaciones Laborales da traslado de la solicitud a la Jefe del Grupo de Seguridad Social de la DIAN.
5. Oficio No. 2262 donde la Jefe del Grupo de Seguridad Social remite la comunicación a la Administradora de Impuestos de Barranquilla, al considerar que el asunto no es de su competencia, quien solicitó de manera urgente ordenar a quien corresponda expedir la certificación de los factores salariales, correspondientes al tiempo laborado en esa administración por el señor MODESTO DE VEGA GONZALEZ.
6. El 17 de septiembre de 2008 la Jefe de la División de Documentación Tributaria de la Administración Local de Impuestos Nacionales de Barranquilla, certificó que en cumplimiento del Decreto 1642 de junio de

1991, la Dirección de Impuestos Nacionales de Barranquilla a través de su dependencia hizo entrega material al Director de la Dirección de Apoyo Fiscal de los documentos referentes a la actividad pagadora, razón por la cual a esa división no le es posible expedir certificación de factores salariales del señor VÍCTOR MODESTO DE VEGA GONZÁLEZ, por no contar en su archivo central con los soportes documentales de nóminas, correspondientes al tiempo que el peticionario dice haber laborado en la Administración de Impuestos de Barranquilla.

En primer lugar, advierte la Sala que el artículo 23 de la Constitución Nacional establece:

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

De la norma constitucional transcrita se observa que la formulación de una petición implica correlativamente para la autoridad ante la cual se presenta, la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la solicitud del peticionario, 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*¹.

Para que la respuesta sea efectiva debe ser expedida oportunamente, resolver de fondo la petición de manera clara y congruente con lo solicitado y debe ser notificada al peticionario. El no cumplimiento de estos requisitos implica la vulneración del derecho fundamental de petición.

En relación con la oportunidad de la respuesta, el artículo 6 del Código Contencioso Administrativo señala 15 días para resolver, sin embargo ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso la autoridad debe explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. En

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-1150 de 2004, MP: HUMERTO ANTONIO SIERRA PORTO, 17 de noviembre de 2004, Exp. T - 961534

este caso el criterio de razonabilidad deberá tener en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud.

Es claro que las autoridades públicas deben actuar con eficacia y celeridad, por lo cual deben ser diligentes en el trámite y resolución de las solicitudes que ante ellas se presentan. Cualquier desconocimiento injustificado de los plazos establecidos en la ley implica la vulneración del derecho fundamental de petición.

De otro lado, se comparte lo considerado por la jurisprudencia constitucional en cuanto no son válidas ni efectivas las respuestas a través de las cuales se le informa al interesado sobre el trámite que se está adelantando o que se pretende realizar².

En el caso sub examine, la Sala observa que la pretensión del accionante es, en concreto, que se resuelvan de fondo la solicitudes elevadas el 11 de marzo y 31 de julio de 2008 ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referentes a la certificación sobre los factores salariales devengados en la Dirección de Impuestos Nacionales en Bogotá y Barranquilla y a los salarios base para liquidación y emisión de los bonos pensionales, respectivamente.

De las pruebas que obran en el expediente se advierte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante el Coordinador del Grupo de Certificaciones Laborales dio respuesta a la petición elevada el 11 de marzo de 2008. No obstante, el actor informó que la respuesta resulta incompleta al no indicar los parámetros monetarios devengados durante todo el tiempo prestado a la administración.

Según informó la entidad accionada el señor VÍCTOR MODESTO DE VEGA GONZÁLEZ mediante escrito radicado el 31 de julio de 2008, solicitó

² Corte Constitucional. Sentencia T-235 del 4 de abril de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

“certificación de salario base para liquidación y emisión de bonos pensionales”, solicitud que el Coordinador del Grupo de Certificaciones Laborales trasladó a la Jefe del Grupo de Seguridad Social – DIAN, quien a su vez remitió tal petición a la Administradora de Impuestos de Barranquilla por considerarlo asunto de su competencia.

Finalmente, la Administradora de Impuestos de Barranquilla certificó que en cumplimiento del Decreto 1642 de junio de 1991, la Dirección de Impuestos Nacionales de Barranquilla a través de la Jefe de la División de Documentación Tributaria, hizo entrega material al Director de la Dirección de Apoyo Fiscal de los documentos referentes a la actividad pagadora tanto de la Subalterna como de la Principal, que comprenden una serie de libros en donde se archivan datos de nóminas, razón por la cual no le es posible expedir la certificación de factores salariales, por no contar en su archivo central con los soportes documentales de nóminas.

Así las cosas, la Jefe del Grupo Interno de Trabajo de la División de Documentación Tributaria de la Administración Local de Impuestos Nacionales de Barranquilla, por ser la última que conoció la solicitud del actor, debió actuar conforme a lo establecido en el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por la Ley 954 de 2005, así:

“Art. 33. Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.

(...)”

Ahora bien, las pruebas que obran en el expediente no advierten que los traslados mencionados anteriormente fueron comunicados al actor, ni que la petición haya sido remitida finalmente a la dependencia competente dentro

de la administración, vulnerando el derecho fundamental de petición del actor.

Así, según lo asegura la Jefe del Grupo Interno de Trabajo de la División de Documentación Tributaria de la Administración Local de Impuestos Nacionales de Barranquilla, es la Dirección de Apoyo Fiscal la competente para resolver de fondo la petición del actor, por lo que deberá remitirse a ésta. Es del caso resaltar que la mencionada Jefe se limitó a certificar que el asunto no era de su competencia, desconociendo los parámetros legales antes reseñados.

Con fundamento en las anteriores consideraciones esta Corporación revocará la providencia impugnada por la cual se negó al amparo solicitado por el señor VÍCTOR MODESTO DE VEGA GONZÁLEZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

F A L L A

REVÓCASE la providencia de 13 de noviembre de 2008 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, objeto de impugnación, por las razones aquí expuestas. En su lugar se dispone:

AMPÁRESE el derecho fundamental de petición del señor VÍCTOR MODESTO DE VEGA GONZÁLEZ. En consecuencia, se ordena a la Jefe del Grupo Interno de Trabajo de la División de Documentación Tributaria de la Administración Local de Impuestos Nacionales de Barranquilla, que proceda a remitir el derecho de petición presentado por el señor MODESTO DE VEGA GONZÁLEZ al Director de la Dirección de Apoyo Fiscal dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) contadas a partir de la notificación de esta

sentencia, para que éste a su vez proceda a resolver de fondo de manera clara y precisa las solicitudes del actor presentadas el 11 de marzo y 31 de julio de 2008, correspondientes a una certificación sobre los factores salariales devengados en la Dirección de Impuestos Nacionales en Bogotá y en la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla y sobre el salario base para la liquidación y emisión de bonos pensionales, respectivamente. Esa solicitud debe resolverse por el Director de la Dirección de Apoyo Fiscal dentro de los términos señalados en la parte final del primer inciso del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo,

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente de la Sección

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ

Magistrado Ponente Dra. MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

- **Tema:** COMPETENTE PARA RESOLVER DERECHO DE PETICIÓN.
- **Hechos:**
 1. El actor presentó derecho de petición el 11 de marzo de 2008 ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de obtener la certificación del tiempo de servicio con indicación de los factores salariales devengados como ex empleado de la Dirección de Impuestos Nacionales en las ciudades de Bogotá y Barranquilla.

2. Informó que el 18 de marzo de 2008 el Coordinador Encargado del Grupo de Certificaciones Laborales. No obstante manifestó que la certificación era incompleta, al no indicar los parámetros monetarios devengados durante todo el tiempo del servicio.
 3. Solicitó nuevamente el 31 de julio de 2008 ante la autoridad en mención una “certificación de salarios base para liquidación y emisión de bonos pensionales”
 4. El Jefe de Grupo de Seguridad Social consideró que el asunto no era de su competencia y le dio traslado a la Administradora de Impuestos de Barranquilla. A su vez ésta remitió la petición a la Jefe de Grupo Interno de Trabajo de la División de Documentación Tributaria de la Administración Local de Impuestos Nacionales de Barranquilla. A su vez ésta remitió la petición a la Administradora de Impuestos de Barranquilla, quien ordenó a quien corresponda encargarse del asunto.
 5. Señaló que esta última dependencia también manifestó que no le era posible expedir la certificación de factores salariales, por no contar en su archivo central con los soportes documentales de nóminas.
- **Primera Instancia:** Tribunal Administrativo del Atlántico. Magistrado Ponente DR. HERNANDO DUARTE CHINCHILLA. **Negó**, al considerar que el accionado no ha vulnerado derecho fundamental alguno del actor, toda vez que es a éste a quien le corresponde dirigir la petición a la autoridad competente.
 - **Proyecto:** Revoca y en su lugar ordena a la Jefe del Grupo Interno de Trabajo de la División de Documentación Tributaria de la Administración Local de Impuestos Nacionales de Barranquilla, que proceda a remitir el derecho de petición presentado por el señor MODESTO DE VEGA GONZÁLEZ al Director de la Dirección de Apoyo Fiscal dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) contadas a partir de la notificación de esta sentencia, para que éste a su vez proceda a resolver de fondo de manera clara y específica las solicitudes del actor presentadas el 11 de marzo y 31 de julio de 2008, correspondientes a una certificación sobre los factores salariales devengados en la Dirección de Impuestos Nacionales en Bogotá y en la Administración de Impuestos Nacionales de Barranquilla y sobre el salario base para la liquidación y emisión de bonos pensionales, respectivamente.