

Sentencia T-074/01

SERVIDOR PUBLICO-Responsabilidad por omisión

El artículo 2 de la Constitución justifica la existencia de la autoridad en el seno de la sociedad, de modo que, si no cumple su función, el servidor público que la ejerce incurre en responsabilidad, en los términos de la ley, por omisión. La omisión es una forma de violar los derechos fundamentales y, por tanto, contra ella cabe la tutela, como lo dispone el artículo 86 de la Constitución. La omisión, además, contraría el postulado constitucional que procura la prevalencia de un orden jurídico, económico y social justo (Preámbulo de la Constitución) y, en cuanto a la función administrativa atañe, afecta los intereses generales y contraviene los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad.

DERECHO DE PETICION-Alcance/DERECHO DE PETICION-Resolución de fondo por Superintendencia Bancaria

El derecho fundamental de petición incluye la posibilidad cierta y concreta de que, cuando las personas acuden a los organismos y servidores públicos, en el campo de sus correspondientes competencias, en demanda de su actividad, para que los protejan de los abusos o excesos de las organizaciones particulares sujetas a la intervención, inspección, vigilancia y control estatales, se produzca efectivamente la actuación oficial que de la autoridad se espera. De allí resulta, entonces, que si alguien se dirige a la Superintendencia Bancaria para obtener que se estudie las condiciones de su crédito hipotecario, dicho organismo está obligado a actuar, y de lo contrario vulnera ese derecho fundamental y los servidores públicos respectivos se hacen acreedores a las sanciones disciplinarias y penales previstas en la ley.

Referencia: expediente T-365202

Acción de tutela incoada por Beatriz Helena Quintero Arredondo contra la Superintendencia Bancaria y el Gerente de la Corporación de Ahorro y Vivienda CONAVI.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil uno (2001).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Beatriz Helena Quintero Arredondo instauró acción de tutela contra la Superintendente Bancaria y el Gerente de la Corporación de Ahorro y Vivienda CONAVI por haberse negado esa institución a aplicar al crédito garantizado con hipoteca de su vivienda los abonos provenientes de las sentencias que en la materia ha proferido la Corte Constitucional, conducta que -en su sentir- lesiona sus derechos a la igualdad y a la dignidad humana, así como el derecho a una vivienda digna.

Su solicitud se orientaba a obtener que se ordenara a la Superintendente Bancaria y al Gerente de CONAVI reliquidar su crédito N° 127905, otorgándole los alivios correspondientes. La actora fundamentó su petición en los siguientes hechos:

Hace más o menos tres años CONAVI le hizo un préstamo de cincuenta millones de pesos en UPACS, debido a que tuvo que pagar un secuestro extorsivo por parte de un grupo subversivo, para liberar a su hijo. Hubo entonces de hipotecar el apartamento de su hijo y posteriormente tuvo que venderlo para pagar cincuenta millones de pesos adicionales para el rescate. Tuvo que abonar todas sus cesantías al préstamo de CONAVI, quedando éste reducido a \$ 35.000.000. Hoy el préstamo asciende a la suma de ochenta y cinco millones de pesos, no obstante que se ha venido pagando en forma cumplida y que las cuotas ascienden a casi \$1.400.000 mensuales.

CONAVI le niega la reliquidación aduciendo que se trata de un préstamo comercial y no de vivienda. La peticionaria considera que, con su conducta, CONAVI le está vulnerando su derecho a la igualdad y el derecho a tener una vivienda digna.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Séptima de Decisión, en fallo del 2 de junio de 2000, negó la tutela por considerar que la Superbancaria no es la entidad encargada de reliquidar u otorgar los alivios, pues su función es la de ejercer una vigilancia sobre la entidad bancaria, la cual ejerció debidamente ante la petición de la actora.

Según el Tribunal, en la solicitud del crédito se expresó que el destino del mismo era "Inversión en siembras de arroz y ganado" y, con base en esto, CONAVI aprobó un crédito por valor de setenta millones de pesos el 15 de abril de 1997. En ese momento la entidad crediticia desconocía que el dinero era para pagar una extorsión y el crédito fue catalogado como de "libre inversión".

El hecho de hipotecar la vivienda -aseguró la providencia- no convierte al crédito en crédito de vivienda, pues lo que determina tal clasificación es la destinación que se asigne al dinero. Lo que se buscó en las nuevas normas y en los fallos de la Corte Constitucional fue, en criterio del Tribunal, la regulación del sistema de financiación de vivienda. Por tanto, sólo aquellos créditos dirigidos a la consecución y mantenimiento de la vivienda son los que se ven beneficiados con la ley marco en vigor.

Señaló, además, que los alivios que se dieron benefician en forma exclusiva a aquellos deudores que han invertido su crédito en la obtención y adquisición de vivienda, la cual ha sido hipotecada para garantizar su pago. "Como se dijo anteriormente no es la garantía la que determina la clase de crédito, sino en lo que se invierta realmente, situación que se pone de presente desde el momento mismo de la solicitud", agregó el Tribunal.

El fallo fue impugnado por la peticionaria y correspondió conocer en segunda instancia al Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, que lo revocó, modificando la decisión de negar el amparo por la de declarar que la acción era improcedente.

"Además -manifestó- la improcedencia se confirma en el hecho de estar dirigida la acción contra entidad privada, no enlistada en las actividades previstas en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991".

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

El derecho de petición se viola también cuando, ante la solicitud de una persona, el Estado elude el cumplimiento de una función a él asignada por el ordenamiento jurídico

Se encuentra prueba en el expediente acerca de que la accionante se dirigió en varias ocasiones a la Superintendencia Bancaria para pedirle que, en ejercicio de sus funciones, verificara el cumplimiento de las sentencias judiciales y de las normas en vigor respecto de su relación crediticia con la Corporación de Ahorro y Vivienda, y de que la respuesta recibida no fue otra que la de remitir la solución del caso a lo que dijera la institución financiera demandada.

En efecto, puede leerse en carta firmada por el Subdirector de Resolución de Conflictos, Quejas y Atención del Usuario, de la Superintendencia Bancaria (26 de abril de 2000) lo siguiente:

“Nos referimos a las varias comunicaciones relacionadas con la solicitud de Reclasificación de su obligación N° 127905 realizada en Conavi.

En desarrollo de la actuación administrativa derivada de su petición, mediante comunicación del 9 de febrero del presente año la entidad crediticia remitió a esta Superintendencia la respuesta correspondiente donde manifiesta que los alivios establecidos en la Ley 546 son exclusivamente para créditos destinados a la financiación de vivienda.

Con los anteriores términos esperamos haber atendido su petición, quedando atentos a cualquier inquietud adicional, en la medida que según documentos que poseemos la entidad crediticia se ajustó a las normas vigentes en este tema”.

Para la Corte, no es ese el papel de la Superintendencia, que está obligada a hacer por sí misma, como organismo de control, la verificación de si tiene la razón quien a ella acude o si, por el contrario, ha acertado la entidad financiera en el tratamiento de la situación planteada. No puede haber una simple remisión a lo que el ente vigilado considere, pues el organismo llamado a velar por los derechos del usuario es el de carácter público creado para el efecto.

Esta Corte no entrará a definir por vía de tutela si en efecto la actora tiene o no derecho a la reliquidación de su crédito, lo que escapa a sus competencias en este proceso. Será la Superintendencia Bancaria y los jueces, en su caso y dentro de sus respectivas

competencias, los que resolverán en concreto si había o no lugar a la prosperidad de las pretensiones sustanciales de la demandante.

Pero, por razones de pedagogía constitucional, se debe decir que los gobernados tienen derecho a reclamar de las autoridades que, dentro de la órbita de sus respectivas competencias, adopten las medidas y tomen las providencias necesarias para el cabal cumplimiento del sistema jurídico y para la efectiva defensa de sus garantías, libertades y derechos.

Es perentorio el artículo 2 de la Constitución al expresar que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Es eso lo que justifica la existencia de la autoridad en el seno de la sociedad, de modo que, si no cumple su función, el servidor público que la ejerce incurre en responsabilidad, en los términos de la ley, por omisión (art. 6 C.P.).

La omisión, además, contraría el postulado constitucional que procura la prevalencia de un orden jurídico, económico y social justo (Preámbulo de la Constitución) y, en cuanto a la función administrativa atañe, afecta los intereses generales y contraviene los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad e imparcialidad (art. 209 C.P.).

No se olvide que los servicios públicos -el primero de todos consiste en el funcionamiento y actividad de las ramas y órganos del poder- son inherentes a la finalidad social de la organización política, por lo cual -como señala el artículo 365 de la Constitución- es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

La Corte tiene claro, por otra parte, que el derecho fundamental de petición incluye la posibilidad cierta y concreta de que, cuando las personas acuden a los organismos y servidores públicos, en el campo de sus correspondientes competencias, en demanda de su actividad, para que los protejan de los abusos o excesos de las organizaciones particulares sujetas a la intervención, inspección, vigilancia y control estatales, se produzca efectivamente la actuación oficial que de la autoridad se espera.

De allí resulta, entonces, que si alguien se dirige a la Superintendencia Bancaria para obtener

que se estudie las condiciones de su crédito hipotecario, dicho organismo está obligado a actuar, y de lo contrario vulnera ese derecho fundamental y los servidores públicos respectivos se hacen acreedores a las sanciones disciplinarias y penales previstas en la ley.

Se revocarán los fallos de instancia y se concederá la tutela, ordenando a la Superintendencia Bancaria que resuelva de fondo las reiteradas peticiones de la accionante, definiendo si la entidad financiera CONAVI se ha ajustado o no al ordenamiento jurídico en vigor, y motivando la Superintendencia, con argumentación jurídica y sobre la base de la consideración de los hechos, su determinación.

Es deber de Conavi acatar lo que decida la Superintendencia Bancaria y, en su caso, los jueces de la República.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR, por las razones expuestas en la presente providencia, los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Antioquia y por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, al resolver sobre la acción de tutela incoada por Beatriz Helena Quintero Arredondo contra la Superintendente Bancaria y la Corporación de Ahorro y Vivienda CONAVI y, en su lugar, CONCEDER la protección solicitada.

Segundo.- ORDENASE a la Superintendencia Bancaria asumir el conocimiento del caso planteado y resolver de fondo sobre las peticiones formuladas por la actora, justificando en los hechos y las normas las razones de su decisión, que será obligatoria para CONAVI.

En todo caso, la actora podrá acudir a los jueces ordinarios en defensa de los derechos que, en el plano contractual, invoca.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)