

T-262-93

Sentencia No. T-262/93

DERECHO DE PETICION/SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO/CESANTIAS-Solicitud de reconocimiento

La esencia del derecho de petición descansa precisamente en la correlativa obligación que, por su solo ejercicio, surge a cargo de la administración en el sentido de dar el debido trámite a la solicitud formulada y resolver con prontitud. Sí estaba dentro de las atribuciones del fallador, como juez de tutela, la de proferir el mandato a que se refiere el artículo 86 de la Constitución para hacer efectivo y concreto el derecho de petición consagrado como fundamental en el artículo 23 eiusdem, esto es, para ordenar que la Caja resolviera de manera inmediata, después de transcurridos más de trece meses desde la solicitud cuando el término máximo para responder es de quince días según la legislación vigente. El silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: Expediente T-8452

Acción de tutela intentada por DONALDO MENDEZ CABRALES contra la CAJA DEPARTAMENTAL DE PREVISION SOCIAL DE CORDOBA.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., mediante acta del siete (7) de julio de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión, al estudio del fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, Sala Laboral, de fecha once (11) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

## I. INFORMACION PRELIMINAR

DONALDO MAXIMILIANO MENDEZ CABRALES, por conducto de apoderado, interpuso acción de tutela contra la Caja Departamental de Previsión Social de Córdoba por violación al derecho de petición ante el silencio de esta entidad acerca de una solicitud de liquidación y pago del auxilio de cesantía definitiva que hiciera desde septiembre 24 de 1991.

Expresa el demandante que fue nombrado visitador delegado del Despacho del Gobernador mediante Decreto 001013 de octubre 19 de 1987 y que prestó sus servicios hasta marzo 22 de 1991, ya que su nombramiento fue declarado insubsistente mediante Decreto 000261 de marzo 11 de 1991.

No obstante sus reiteradas solicitudes, manifiesta no haber obtenido ninguna respuesta acerca de la petición de reconocimiento y pago de sus prestaciones sociales definitivas.

Mediante fallo del once (11) de diciembre de 1992, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, Sala Laboral, resolvió negar por improcedente la tutela instaurada, con los siguientes argumentos:

- La acción de tutela no procede cuando el interesado tenga otros medios de defensa judicial. Los hechos y omisiones que se puedan controvertir ante una jurisdicción están excluidos de esta acción.
- El peticionario tiene la posibilidad de acudir a la demanda contencioso-administrativa laboral, camino que queda abierto ante el acto omisivo de la Caja Departamental de Previsión. Se puede pedir entonces la nulidad de ese acto negativo y, como consecuencia de la nulidad, se ordenará necesariamente el restablecimiento del derecho, consistente en condenar al Departamento y a la Caja Departamental de Previsión al pago del auxilio de cesantía.
- Según el Tribunal, “se puede afirmar que no se ha violado el derecho de petición por cuanto el escrito exhortatorio a la administración para que se pronunciara sobre la solicitud de pago de cesantía definitiva, fue recibido y la Caja Departamental de Previsión Social de Córdoba no hizo pronunciamiento negativo. Luego no se le ha negado el derecho, simplemente se guardó silencio y en estos casos como ya se dijo antes, existe la vía Contenciosa-

Administrativa”.

El fallo no fue impugnado y se remitió a la Corte para su eventual revisión. De ésta fue excluido mediante auto del 12 de febrero, razón por la cual fue devuelto al despacho de origen con oficio fechado el 15 del mismo mes.

Por insistencia del Defensor del Pueblo (oficio sin fecha recibido en la Corte el 3 de marzo), fue incluido en la selección efectuada el 12 de marzo y repartido a esta Sala. Pedido nuevamente al Tribunal de Montería, se recibió en el Despacho del Magistrado Ponente el día 17 de mayo.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### Competencia

La Corte es competente para revisar la sentencia cuyo resumen antecede, según lo disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

El derecho de petición no se satisface por el recibo de la solicitud

Consta en el expediente que, desde el 24 de septiembre de 1991, el demandante solicitó a la Caja de Previsión Departamental de Córdoba que liquidara y pagara sus prestaciones sociales, aportando varios documentos con tal fin.

Para la fecha en que interpuso la acción de tutela el solicitante no había obtenido respuesta alguna.

El actor acompañó a la demanda el original del acta correspondiente a una diligencia de inspección judicial practicada a la Caja por el Juzgado Primero Laboral de Circuito de Montería el 30 de octubre de 1992 -más de un año después de haberse presentado la solicitud- con el objeto de establecer el estado de la tramitación correspondiente.

Por medio de la indicada diligencia judicial se pudo corroborar que hasta esa fecha reposaban en las oficinas de la Caja los siguientes documentos, según lo registra la mencionada acta:

“...1. Comprobante de Egreso a favor de Donaldo Méndez Cabrales, sin número, por la suma

de \$761.479.00, no tiene ninguna firma ni sello. 2. Cuenta de cobro en original; lo mismo que el comprobante descrito. Resolución emanada de la entidad sin fecha ni número, en original. A favor de Donaldo Méndez Cabrales.- Una liquidación de cesantía a favor del mismo señor, sin firmas y en original". (Cfr. Fl. 8 del Expediente).

Es claro que, transcurrido más de un año de la solicitud inicial, para la fecha en que se llevó a cabo la inspección judicial ya estaban ampliamente vencidos los términos legales para resolver y que la administración nada había indicado al solicitante sobre documentación incompleta o acerca de trámites adicionales que debiera adelantar según la ley.

En suma, el derecho de petición ha sido violado de manera flagrante por la Caja de Previsión Departamental y, por ende, ha debido concederse la tutela solicitada con el fin de poner freno a la conducta omisiva de la administración. No lo hizo así el fallador de instancia.

No admite la Corte Constitucional la errónea interpretación que sobre el núcleo esencial de este derecho hace el Tribunal de Montería al sostener que no se ha violado "...por cuanto el escrito exhortatorio a la administración para que se pronunciara sobre la solicitud de pago de cesantía definitiva fue recibido (...)" y "...simplemente se guardó silencio" (subraya la Corte).

Además de lo ya afirmado por esta Corte en torno a la equivocación en que incurre quien identifica el silencio administrativo negativo con un medio de defensa judicial, debe insistirse en que el derecho de petición no se satisface con el mecánico acto consistente en recibir la solicitud, pues aceptarlo así representaría ni más ni menos, una burla imperdonable a la buena fe del peticionario y el más irrespetuoso trato a la dignidad de la persona. La esencia del derecho de petición descansa precisamente en la correlativa obligación que, por su solo ejercicio, surge a cargo de la administración en el sentido de dar el debido trámite a la solicitud formulada y resolver con prontitud. El silencio es precisamente la ausencia de respuesta y, lejos de constituir un curso normal del trámite administrativo -como lo pretende el Tribunal- corresponde al comportamiento oficial no querido por el Constituyente y, como ya dijo la Corte, "es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993).

No podía, entonces, ordenarse en este caso que la Caja cancelara al solicitante la pensión, ni

establecerse su monto, ni determinarse la forma de su liquidación, como lo ha expresado de manera reiterada la jurisprudencia constitucional (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia citada). Pero sí estaba dentro de las atribuciones del fallador, como juez de tutela, la de proferir el mandato a que se refiere el artículo 86 de la Constitución para hacer efectivo y concreto el derecho de petición consagrado como fundamental en el artículo 23 eiusdem, esto es, para ordenar que la Caja resolviera de manera inmediata, después de transcurridos más de trece (13) meses desde la solicitud cuando el término máximo para responder es de quince (15) días según la legislación vigente.

Para ello no era óbice el silencio administrativo negativo, tal cual lo declaró la referida sentencia:

“Como se ha subrayado, se trata de un mecanismo para que la persona pueda accionar judicialmente. De no ser por la presunción establecida en la ley, ella tendría que esperar a que se produjera el acto expreso por el cual se negara o atendiera su petición para que la respectiva acción tuviera objeto. La figura en comento remueve este obstáculo y facilita la demanda, ya no contra el acto manifiesto y determinado de la administración -que precisamente no se ha producido en razón de la omisión mediante la cual se quebranta el derecho del peticionario-, sino contra el acto que la ley presume. Se impide así que el interesado quede expósito -en lo que atañe al contenido de la decisión que busca obtener de la autoridad-, y que deba aguardar indefinidamente la expedición de un acto susceptible de impugnación.

La posibilidad así lograda de ejercer una acción judicial no significa que el derecho fundamental de petición haya dejado de ser vulnerado, ni que pierda relevancia jurídica tal vulneración, ni tampoco que se haga inútil o innecesaria la tutela como garantía constitucional respecto de aquel, sino precisamente lo contrario: el sistema jurídico, ante la negligencia administrativa que dio lugar a la violación del derecho de petición, ha tenido que presumir la respuesta para fines procesales referentes a la materia de lo pedido.

En este orden de ideas, el silencio administrativo es un presupuesto para someter a la jurisdicción la contienda sobre dicha materia -que es el asunto litigioso objeto de la acción contenciosa- pero no un medio de defensa judicial del derecho de petición en los términos del artículo 86 de la Carta”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia

citada).

Se revocará el fallo de instancia y se concederá la tutela. Como, además, es evidente que servidores de la Caja de Previsión Departamental han desconocido claros mandatos constitucionales al conculcar el derecho del petente, se compulsarán copias a la Procuraduría General de la Nación para lo de su cargo y se prevendrá al Gerente de la entidad para que adopte las medidas encaminadas a la eficiencia administrativa y al respeto de los derechos fundamentales.

### Decisión

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, por medio de su Sala Quinta de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

Primero.- REVOCAR en todas sus partes la Sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería -Sala Laboral de Decisión- el once (11) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992) al resolver sobre la acción de tutela instaurada por DONALDO MENDEZ CABRALES.

Segundo.- CONCEDER la tutela impetrada y, en consecuencia, ORDENAR al Gerente de la Caja Departamental de Previsión Social de Córdoba que, en un término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, RESUELVA sobre la petición elevada ante dicho organismo desde el 24 de septiembre de 1991 en lo relativo a la liquidación y pago de cesantía definitiva.

Tercero.- PREVENIR al Gerente de la Caja Departamental de Previsión Social de Córdoba en el sentido de que la injustificada mora y la desorganización interna del organismo en lo referente al trámite y decisión de las peticiones son violatorias del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución y además, dada la naturaleza de los derechos laborales cuya resolución ha sido afectada por la negligencia burocrática de que se trata, esta conducta pone en peligro la subsistencia de los peticionarios, motivos por los cuales deberán adoptarse los mecanismos necesarios para que la Caja cumpla cabalmente los

principios de igualdad, economía, eficacia y celeridad que deben inspirar la función administrativa según lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución. Notifíquesele esta providencia personalmente.

Cuarto.- Para que se investigue acerca de la conducta omisiva de servidores de la Caja en relación con los hechos que dieron lugar a la instauración de la acción de tutela, REMITASE copia del expediente y de esta sentencia al Procurador General de la Nación.

Quinto.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General