

T-402-93

Sentencia No. T-402/93

DERECHO DE PETICION/CESANTIAS-Pago/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

La autoridad pública debe resolver las peticiones oportunamente y dar respuesta al peticionario. Los accionantes no sólo reclaman el respeto del derecho de petición sino que orientan su solicitud en el sentido de obtener el pago efectivo de las cesantías que reclaman. La acción de tutela no está llamada a convertirse en vía alterna o sustitutiva de los procedimientos que en las distintas jurisdicciones ha organizado la ley, por el contrario, su procedencia se hace depender de la inexistencia de otros medios de defensa judicial, de modo que contando los accionantes con la posibilidad de acudir ante los jueces mediante un proceso ejecutivo no resulta viable impetrar la tutela con el solo propósito de lograr un pago.

REF. Expedientes acumulados 14490, 14608 y 15534.

PETICIONARIOS: EDMUNDO GONZALO REYES JIMENEZ, GLORIA INES ROA GUERRERO y ARMANDO RODRIGUEZ ANGEL.

ENTIDAD DEMANDADA: FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL "FAVIDI".

TEMA: Derecho de petición.

PROCEDENCIA: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral y Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintidos (22) de Septiembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar las sentencias que para decidir las acciones de la referencia fueron proferidas por los Despachos Judiciales que a continuación se relacionan:

T-14490, acción impetrada por el señor EDMUNDO GONZALO REYES JIMENEZ; sentencias proferidas por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el día quince (15) de Abril de mil novecientos noventa y tres (1993), y en segunda instancia por el Tribunal Superior de esta ciudad, Sala Laboral, el día once (11) de mayo del mismo año.

T-14608, acción impetrada por la señora GLORIA INES ROA GUERRERO; sentencias proferidas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, el día veinte (20) de Abril de mil novecientos noventa y tres (1993); y en segunda instancia por el Tribunal Superior de esta ciudad, Sala Laboral, el día once (11) de mayo del mismo año.

T-15534, acción impetrada, por el señor ARMANDO RODRIGUEZ ANGEL; sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, -Sección Segunda, Subsección A-, el día primero (1) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala de Selección Número cuatro, por auto de fecha dieciocho (18) de Junio del año en curso, acumuló los expedientes para su trámite y decisión en una sola sentencia dada la unidad de materia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Durante los meses de marzo y mayo de 1993, las personas arriba indicadas, impetraron por separado la acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Constitución Política, en contra del FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL -FAVIDI- con el fin de que se le ordene resolver las solicitudes de reconocimiento y pago de cesantía parcial y definitiva, presentadas ante esa entidad por los accionantes.

1. HECHOS

Según los peticionarios, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los hechos que enseguida se resumen:

1.1 Informa el señor EDMUNDO GONZALO REYES JIMENEZ que como empleado que fue del INSTITUTO DISTRITAL DE CULTURA Y TURISMO, radicó ante FAVIDI la solicitud de reconocimiento del auxilio de cesantía definitiva el día diez (10) de Junio de 1992, luego de haber reunido los requisitos de ley y presentado los anexos respectivos. El FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL, hasta la fecha de presentación de la demanda no había

resuelto la petición, actitud que, según el actor, vulnera los derechos a la igualdad, de petición y de trabajo.

1.2 GLORIA INES ROA GUERRERO manifiesta que inició la compra de una casa con base en un préstamo de la CAJA SOCIAL DE AHORROS, préstamo que viene cancelando con su sueldo actual. Señala que además tiene una hipoteca cuyos intereses no ha podido pagar porque a pesar de haber radicado solicitud de pago de cesantía parcial ante FAVIDI en 1992, la entidad no ha resuelto la solicitud; afirma que la referida demora puede acarrearle la pérdida de la casa, de los ahorros y de todo lo cancelado hasta la fecha.

1.3 Narra ARMANDO RODRIGUEZ ANGEL que como funcionario de la Contraloría de Santafé de Bogotá solicitó al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL el reconocimiento y pago de la cesantía parcial el siete (7) de Noviembre de 1991, “sin que hasta la fecha de esta petición se me haya cancelado”. Considera el accionante que se le ha violado su derecho al trabajo.

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

1. PRIMERA INSTANCIA

1.1 En el caso de los expedientes identificados con los números 14490 y 14608, los Juzgados Séptimo Laboral del Circuito y Primero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, resolvieron amparar el derecho de petición de EDMUNDO GONZALO REYES JIMENEZ y GLORIA INES ROA GUERRERO respectivamente, y en consecuencia, ordenaron al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL resolver las solicitudes dentro del término de cuatro (4) días en el primer caso y de diez (10) días en el segundo. Los despachos judiciales consideran que FAVIDI omitió pronunciarse sobre las solicitudes sometiendo a los peticionarios a la incertidumbre de ignorar por largo tiempo los resultados de su solicitud, conducta que comporta notoria violación del derecho consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Nacional.

1.2 La acción de tutela promovida por ARMANDO RODRIGUEZ ANGEL, radicada bajo el número 15534, fue decidida en forma desfavorable a las pretensiones del accionante. Estimó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda, Subsección A-, que la operancia del silencio administrativo negativo abre las puertas al ejercicio de las acciones pertinentes ante la jurisdicción. Además indicó el Tribunal que no existe perjuicio

irremediable.

2. LA IMPUGNACION

Dentro del término legal, el apoderado del FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL, impugnó los fallos proferidos por los Juzgados Séptimo Laboral del Circuito y Primero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá que concedieron las acciones de tutela promovidas por EDMUNDO GONZALO REYES JIMENEZ y GLORIA INES ROA GUERRERO, con base en los siguientes argumentos:

2.1 Existe otro medio de defensa judicial cual es el proceso ejecutivo laboral. Además operó el silencio administrativo negativo.

2.2 De conformidad con el Artículo 23 del Acuerdo 02 de 1977, el FONDO hace pagos de cesantías hasta la concurrencia de los valores que haya recibido de la entidad a la cual pertenece o haya pertenecido el reclamante. Las entidades pagadoras “no disponen de la liquidez para el pago inmediato a aquellos funcionarios que las reclamen en forma inmediata, ya que se sostienen mediante los aportes de las entidades afiliadas, que generalmente retardan dichos aportes, como es el caso del sector central de la administración de este Distrito Capital que adeuda al FAVIDI más de veinticinco mil millones de pesos por concepto de transferencias para los fines propios de su objeto social, situación que hace nugatoria en un momento determinado, cualquier decisión que se adopte en beneficio del querellante, por carecer de los recursos necesarios”.

3. SEGUNDA INSTANCIA

3.1 Al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, correspondió desatar las impugnaciones formuladas por el apoderado del FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL, dentro de los expedientes números 14490 y 14608. El Tribunal resolvió en cada uno de los casos REVOCAR la Sentencia de primera instancia, de conformidad con las siguientes consideraciones:

3.1.1 No se solicitó el cumplimiento del derecho de petición, sino el efectivo reconocimiento y pago del auxilio de cesantía.

3.1.2 Existen otros medios de defensa judicial, como que se dispone de un título de recaudo

ejecutivo para acudir ante la jurisdicción laboral a hacer valer el derecho reconocido, mediante el respectivo proceso ejecutivo.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

En atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de las sentencias que resolvieron acerca de las acciones⁸ de tutela de la referencia. Se procede entonces a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

Diversos pronunciamientos de esta Corte se ocupan de precisar las notas características del derecho fundamental de petición. Con base en estos desarrollos jurisprudenciales la Sentencia No 464 de 1992, ofrece la siguiente síntesis:

“Queda claro que, a la luz de la doctrina constitucional sentada por la Corte Constitucional, son de recibo los siguientes enunciados:

a) Su protección puede ser demandada por medio de la acción de tutela, para lo cual es presupuesto indispensable la existencia de actos u omisiones de la autoridad que obstruyan el ejercicio del derecho o no resuelvan oportunamente sobre lo solicitado.

b) No se entiende conculcado el derecho de petición cuando la autoridad responde al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.

c) El derecho a obtener una pronta resolución hace parte del núcleo esencial del derecho de petición y de aquel depende la efectividad de este último.

d) El legislador al regular el derecho fundamental de petición no puede afectar el núcleo esencial del derecho consagrado en el Artículo 23 de la Carta, ni la exigencia de pronta resolución”. (Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

A los elementos transcritos igualmente con fundamento en jurisprudencia reiterada de esta Corporación, debe agregarse que la operancia del denominado silencio administrativo no satisface los requerimientos propios del derecho de petición, como que la resolución del asunto llevada al conocimiento de las autoridades debe ser pronta e implica tomar una posición de fondo frente a la cuestión planteada, aspecto éste último al que no corresponde cabalmente el silencio administrativo que es

“apenas un mecanismo que la Ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia”. (Sentencia No. 481 de Agosto 10 de 1992. Magistrado Ponente Dr. Jaime Sanín Greiffenstein).

Teniendo como base las premisas que se dejan expuestas procede la Sala al análisis del asunto sometido a su conocimiento. El examen de los expedientes demuestra fehacientemente que el FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL FAVIDI impartió trámite a las peticiones presentadas y en cada uno de los casos elaboró la liquidación correspondiente, así como la orden de pago de las sumas reconocidas por concepto de auxilio de cesantía, en favor de los peticionarios. Sin embargo, no basta que la administración se ocupe de atender las solicitudes que ante ella se presentan para que por esa sola circunstancia se entiendan satisfechos los requerimientos propios del derecho de petición. Es evidente que la Administración se encuentra en el deber de resolver, esto es, de tomar una posición de fondo acerca del tema planteado, pero debe hacerlo dentro de los términos que la ley le señala y además tiene que enterar al administrado de esa decisión final, positiva o negativa, favorable o desfavorable a los intereses del particular. No puede entonces la administración convertirse en una instancia inexpugnable, infranqueable o inescrutable porque la regla general que debe guiar su actuación en los estados de derecho como el nuestro es la publicidad de las actuaciones y no el secreto o la reserva acerca de las mismas; el silencio ante los requerimientos del interesado no se acomoda a las exigencias mínimas del respeto a la dignidad humana, ni a la observancia

del derecho de petición y contradice los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad

y sobre todo publicidad, con base en los cuales se desarrolla la función administrativa. Ese sometimiento del administrado a la incertidumbre sobre su derecho vulnera las garantías mínimas de quien acude a la administración en procura de una pronta resolución de las peticiones presentadas, el silencio administrativo que se aduce en el escrito de impugnación no reemplaza la respuesta expresa que la administración está obligada a proferir dentro de los términos legales pertinentes.

En el caso sub lite, observa la Sala que pese a haber surtido los trámites para efectuar la liquidación y ordenar el pago, la entidad demandada omitió notificar lo resuelto a los peticionarios quienes coincidieron en manifestar que “a la fecha de presentación de esta demanda y a pesar de haber concurrido a las dependencias de FAVIDI en innumerables oportunidades con el fin de que se me resuelva la petición no se me ha notificado ninguna decisión sobre la misma”. En armonía con lo precedentemente expuesto ha puntualizado la Corte que la tarea de la administración no termina en la resolución del asunto planteado por quien ejerce el derecho de petición sino hasta que aquella se le notifica o comunica, según el caso, en los términos que la ley dispone”. (Sentencia No. 375 de 1993, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

EDMUNDO GONZALEZ REYES JIMENEZ y GLORIA INES ROA GUERRERO sólo tuvieron noticia de su solicitud gracias a que en ambos eventos, el juez de primera instancia concedió la tutela por violación del derecho fundamental de petición; por su parte ARMANDO RODRIGUEZ ANGEL no ha obtenido la respuesta deseada. En todos los tres casos es palmaria la vulneración del derecho contemplado en el Artículo 23 de la Carta porque aún habiéndose producido la resolución ésta no fue notificada en oportunidad y “si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta en perjuicio del administrado, el mandato constitucional”. (Sentencia No. 242 de 1993, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

En conclusión la autoridad pública debe resolver las peticiones oportunamente y dar respuesta al peticionario. En los dos primeros eventos se confirmarán las sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, pero se prevendrá al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DEL DISTRITO para que no vuelva a incurrir en omisiones similares a la reseñada. En el tercero y último caso se ordenará a la

entidad renuente resolver la reclamación elevada dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta la solicitud.

De otro lado, advierte la Sala que los accionantes no sólo reclaman el respeto del derecho de petición sino que orientan su solicitud en el sentido de obtener el pago efectivo de las cesantías que reclaman. Basta recordar al respecto que la acción de tutela no está llamada a convertirse en vía alterna o sustitutiva de los procedimientos que en las distintas jurisdicciones ha organizado la ley, por el contrario, su procedencia se hace depender de la inexistencia de otros medios de defensa judicial, de modo que contando los accionantes con la posibilidad de acudir ante los jueces mediante un proceso ejecutivo no resulta viable impetrar la tutela con el solo propósito de lograr un pago que, se repite, puede ser demandado ante otras instancias y por las vías procesales instituidas al efecto.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

EXPEDIENTE No. 14490

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, el once (11) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993) que revocó la del Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá de Abril quince (15) del mismo año, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDA. Se PREVIENE al Gerente del FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL -FAVIDI- en el sentido de que la mora injustificada en resolver las peticiones presentadas ante esa entidad y en comunicar la decisión respectiva vulnera el derecho fundamental consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Nacional y a la vez pone en peligro el ejercicio de otros derechos constitucionales, por tal motivo deberán adoptarse las medidas necesarias para que la actuación de FAVIDI corresponda cabalmente a los principios que según el Artículo 209 superior deben inspirar la función administrativa. Notifíquesele esta sentencia personalmente.

EXPEDIENTE No. 14608

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, Sala Laboral el once (11) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993) que revocó la del Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, de abril veinte (20) del mismo año; por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDA. Se PREVIENE al Gerente del FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL FAVIDI en el sentido de que la mora injustificada en resolver las peticiones presentadas ante esa entidad y en comunicar la decisión respectiva vulnera el derecho fundamental consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Nacional y a la vez pone en peligro el ejercicio de otros derechos constitucionales, por tal motivo deberán adoptarse las medidas necesarias para que la actuación de FAVIDI corresponda cabalmente a los principios que según el Artículo 209 superior deben inspirar la función administrativa. Notifíquesele esta sentencia personalmente.

EXPEDIENTE No. 15534

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda -Subsección A-, el primero (1) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), en cuanto negó la acción de tutela con respecto a las pretensiones del demandante a que se ha hecho referencia en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. MODIFICAR la sentencia mencionada y conceder la tutela por violación del derecho fundamental de petición y en tal virtud se ordena al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL -FAVIDI-, resolver la petición elevada por ARMANDO RODRIGUEZ ANGEL, dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, si para la fecha de esta última no ha sido resuelta la solicitud.

LIBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General