

T-476-93

Sentencia No. T-476/93

DERECHO DE PETICION/SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

El 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.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/CESANTIAS-Pago/PROCESO EJECUTIVO LABORAL

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 puede ser demandado ante otras instancias y por las vías procesales instituidas al efecto.

REF. Expedientes acumulados Nos. 16621, 16788 y 16846.

PETICIONARIOS: JOSE JOAQUIN SACRISTAN PIÑEROS, CARLOS ENRIQUE ALVARADO RAMOS y JUAN DE LA CRUZ POVEDA ORDOÑEZ.

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

TEMA: Derecho de petición.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., veintidos (22) de octubre 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-16621, acción impetrada, mediante apoderado, por el señor JOSE JOAQUIN SACRISTAN PIÑEROS. Sentencias proferidas por el Juzgado Veintitres Civil Municipal de Santafé de Bogotá, el día trece (13) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993) y en segunda instancia por el Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de esta ciudad, el diecisiete (17) de junio del mismo año.

T-16788, acción impetrada por el señor CARLOS ENRIQUE ALVADADO RAMOS, Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda, Subsección A- el día dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

T-16846, acción impetrada por el señor JUAN DE LA CRUZ POVEDA ORDOÑEZ, Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda, Subsección B-, el día veintidos (22) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala de Selección Número Cinco, por auto de fecha veintitres (23) de julio 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 abril y junio de mil novecientos noventa y tres (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 JOSE JOAQUIN SACRISTAN PIÑEROS que como empleado de la Secretaría de Obras Públicas del Distrito, el veintitres (23) de enero de 1990 radicó ante FAVIDI la solicitud de pago de cesantías parciales, las que le fueron liquidadas el veintiocho (28) de agosto de mil novecientos noventa y uno (1991), sin que hasta el momento le hayan sido pagadas; situación ésta que le irroga perjuicios, toda vez que las solicitó con destino a la construcción de una casa. Pretende, mediante el ejercicio de la acción de tutela el pago de las cesantías parciales y la indemnización de los daños materiales y morales.

1.2 CARLOS ENRIQUE ALVARADO RAMOS y JUAN DE LA CRUZ POVEDA ORDOÑEZ informan que laboraron al servicio de la EMPRESA DISTRITAL DE SERVICIOS PUBLICOS -EDIS-, entidad de la que se retiraron “por haber cumplido el tiempo que la Ley exige para ser acreedor de la pensión de jubilación”. Radicaron ante FAVIDI la solicitud de pago de cesantía definitiva el dieciocho (18) y el diez (10) de septiembre de 1992 respectivamente, y hasta la fecha no se les ha cancelado. Acuden a la acción de tutela en procura de lograr la cancelación inmediata de su cesantía definitiva, junto con los intereses corrientes y moratorios y además piden, se condene a la entidad al pago de “la indemnización por daño emergente y a costas...”.

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

1. PRIMERA INSTANCIA

1.1 En el caso del expediente identificado con el número 16621, el Juzgado Veintitres Civil Municipal de Santafé de Bogotá resolvió amparar el derecho de JOSE JOAQUIN SACRISTAN PIÑEROS y en consecuencia ordenó al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL -FAVIDI- elaborar la resolución respectiva y efectuar el “correspondiente pago en el término improrrogable de diez (10) días...”, además condenó al FAVIDI “a la indemnización del daño emergente causado al peticionario”. Consideró el despacho judicial que “ha transcurrido un tiempo más que suficiente” para proceder a la cancelación de las cesantías parciales y solicitadas y que en tales circunstancias “no existe otro medio de defensa judicial que permita al demandante obtener la cancelación oportuna”, pues sin la resolución de reconocimiento “el accionante no podrá ejercer su derecho a través de los medios que proporciona la justicia ordinaria”.

2. LA IMPUGNACION

Dentro del término legal, el apoderado del FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL, impugnó el fallo proferido por el Juzgado Veintitres Civil Municipal de Santafé de Bogotá que concedió la acción de tutela promovida por JOSE JOAQUIN SACRISTAN PIÑEROS. La impugnación se fundamentó en los siguientes argumentos:

2.1 El accionante puede lograr el pago que reclama acudiendo a un proceso ejecutivo laboral.

2.2 No existe perjuicio irremediable y de conformidad con el Artículo 2 del Decreto 306 de 1992 “la acción de tutela, protege exclusivamente los derechos constitucionales fundamentales y por lo tanto no puede ser utilizada para hacer cumplir las leyes, los decretos, los reglamentos o cualquier otra norma de rango inferior”.

2.3 El FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL dispone de término de noventa (90) días para el pago de cesantías definitivas y de ciento veinte (120) días para el pago de cesantías parciales. “Se colige de lo anterior que nada tiene que ver una solicitud de pago con un derecho de petición, como podemos observar en este caso los términos quince (15) días que otorga el Código de lo Contencioso con los términos la Resolución No. 14 nada tienen que ver uno con el otro, por lo tanto, el beneficiario lo que está ejercitando en nuestro caso, es el pago de un título valor previamente reconocido por el nominador”.

3. SEGUNDA INSTANCIA

Al Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, correspondió desatar la impugnación formulada por el apoderado del FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL, dentro del expediente número 16621. El Juzgado resolvió REVOCAR la Sentencia de primera instancia, de conformidad con las siguientes consideraciones:

3.1 La solicitud de reconocimiento de prestaciones “no constituye formalmente derecho de petición sino de acción para la satisfacción de unos derechos ya adquiridos”.

3.2 El peticionario cuenta con mecanismos alternos “acudiendo a la jurisdicción ordinaria o administrativa y mediante proceso de ejecución obtener el pago de las mesadas adecuadas, para ello dispone de la liquidación, documento que todo lo contrario a lo expuesto por el a quo, si presta mérito ejecutivo al tenor de lo dispuesto en el Artículo 100 y 88 del C.S.T.”.

3.3 La tutela no es procedente para hacer valer derechos que sólo tienen rango legal.

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 acciones 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 del expediente correspondiente a la acción de tutela promovida por JUAN DE LA CRUZ POVEDA ORDOÑEZ demuestra fehacientemente que el FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL FAVIDI impartió trámite a las peticiones presentadas. 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.

Observa la Sala que pese a haber surtido algunos trámites, la entidad demandada ha omitido enterar del estado de su solicitud a JUAN DE LA CRUZ POVEDA ORDOÑEZ quien manifiesta que su solicitud ha sobrepasado el término de noventa días sin obtener respuesta, afirmación que resulta corroborada por la jefe de la oficina jurídica de FAVIDI, quien en comunicación dirigida a la Magistrada sustanciadora, expresa que la petición tuvo respuesta presunta “al transcurrir el término de ley sin que se hubiese notificado el demandante de decisión expresa”. Y más adelante agrega : “en este momento la solicitud presentada por el accionante ya tiene elaborada la orden de pago, encontrándose en la sección de presupuesto y su pago se hará efectivo una vez el FAVIDI cuente con los recursos. 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).

En lo referente a la petición presentada por CARLOS ENRIQUE ALVARADO RAMOS no obra en el expediente constancia de actuación alguna por parte del FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DEL DISTRITO pese habersele notificado la iniciación de la acción de tutela. En los dos eventos que se dejan descritos ordenará la Sala resolver las solicitudes elevadas y enterar de ellas a los accionantes, amparando de este modo el derecho de petición.

JOSE JOAQUIN SACRISTAN PIÑEROS sólo tuvo noticia de su solicitud durante el trámite de la acción de tutela. A pesar de ello es palmaria la vulneración del derecho contemplado en el Artículo 23 de la Carta porque aún habiéndose emitido un pronunciamiento, “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 este último evento se confirmará la sentencia proferida por el Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, pero se prevendrá al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DEL DISTRITO para que no vuelva a incurrir en omisiones similares a la reseñada.

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.

Advierte finalmente la Sala, que el presente asunto guarda similitud con el decidido mediante sentencia No. T-463 de 1993, en cuanto el FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL - FAVIDI- aduce no estar en posibilidad de cancelar las cesantías causadas y reconocidas porque tanto la EDIS como la Administración Central del Distrito le adeudan cuantiosas sumas. En la sentencia arriba citada se precisó que uno de objetivos que se tuvo encuentra al crear el FAVIDI fue el de saldar el déficit por concepto de cesantías causadas y no pagadas del sector público distrital y establecer sistemas adecuados y reservas suficientes para atender el pasivo a cargo de la Administración Central, Fondos Rotatorios y Entidades descentralizadas por tal concepto.

El acuerdo número 2 de 1977, creador del Fondo, señala en su artículo 24 que cada año Fiscal, el Fondo deberá efectuar el reajuste de cesantías e incluir obligatoriamente las partidas en el presupuesto anual de cada una de las entidades y demás organismos vinculados al Fondo. Los aportes que las entidades deben hacer al FAVIDI, corresponden al 9% del valor de la respectiva nómina de sueldos y jornales, valor éste que no queda al arbitrio de esas entidades, pues el artículo 34 del acuerdo número 2 de 1977 ordena que: “las nóminas, plantillas y cuentas de cobro sobre pago de sueldos y jornales que cancelen la Administración Central, Fondos Rotatorios y entidades descentralizadas afiliadas a FAVIDI, contendrán no solamente las liquidaciones salariales correspondientes a la planta de personal, sino también las liquidaciones de los aportes patronales. En consecuencia, constituirán un solo acto y su refrendación por parte de la Contraloría Distrital y el consiguiente giro de tales sumas por los respectivos pagadores, se cumplirán con sujeción al concepto de unidad que consagra este artículo”, y más adelante agrega que “la contraloría se abstendrá de visar nóminas y plantillas que no cumplan los requisitos consagrados en este

artículo”.

Así las cosas, las deudas que aduce el FAVIDI carecen de toda justificación; tampoco resulta clara la actuación de la contraloría y ni si quiera la del propio FAVIDI que encontrándose autorizado por el artículo 32 del Acuerdo 2 de 1977 para “exigir la suma respectiva por la vía ejecutiva” cuando la Administración Central y las entidades descentralizadas afiliadas incurran en mora al dejar de consignar el valor de las cesantías o de los intereses correspondientes, inexplicablemente consintió la actitud que ahora aduce.

Ante esta situación, consideró la Corte en la antecitada sentencia número 463 de 1993, que no es posible “ignorar la cadena de violaciones al ordenamiento que se hacen evidentes en los expedientes que se revisan y ordenará que se emita copia de ellos a la Procuraduría General de la Nación, para que investigue, a quién se ha de exigir la responsabilidad correspondiente a tales violaciones”.

La identidad de las situaciones que entonces se abordaron con las que ahora ocupan la atención de esta Sala, amerita adoptar una medida igual a la transcrita y así se dispondrá en la parte resolutive.

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

RESUELVE

EXPEDIENTE No. 16621.

PRIMERO. CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Santafé de Bogotá, el día diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) que revocó la del Juzgado Veintitres Civil Municipal de Santafé de Bogotá, de mayo trece (13) del mismo año, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Se PREVIENE al Director del FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL -FAVIDI- para que la entidad a su cargo no vuelva a incurrir en omisiones similares a la que motivó la presente acción de tutela.

EXPEDIENTE No. 16788

PRIMERO. CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda -Subsección A-, el dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) en cuanto negó la 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 de violación del derecho fundamental de petición. En tal virtud se ordena al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL -FAVIDI- resolver la petición elevada por CARLOS ENRIQUE ALVARADO RAMOS 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.

EXPEDIENTE No. 16846

PRIMERO. CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda -Subsección B-, el veintidos (22) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) en cuanto negó la 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 de violación del derecho fundamental de petición. En tal virtud se ordena al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL -FAVIDI- resolver la petición elevada por JUAN DE LA CRUZ POVEDA ORDOÑEZ 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.

ORDENASE que, por Secretaría General, se remitan copias a la Procuraduría General de la Nación para que proceda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

HERNAN OLANO GARCIA

Secretario General (E.)