

Sentencia No. T-514/93

DERECHO DE PETICION/SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO

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 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 procedural, así sea de tanta importancia.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/CESANTIAS-Pago

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.

REF: Expediente No.15062

Peticionaria: Engrid Jasbley

Valenzuela Quitian.

TEMA: Derecho de petición.

Procedencia: Tribunal
Administrativo de Cundinamarca.

MAGISTRADO PONENTE: DR.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre 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 la sentencia que para decidir la acción de la referencia fue proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, el día veintiuno (21) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. INFORMACION PRELIMINAR

El trece (13) de mayo de 1993, ENGRID JASBLEY VALENZUELA QUITIAN, actuando en su propio nombre, impetró 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 una solicitud presentada ante esta entidad..

A. HECHOS

Según la peticionaria sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1.- El día veinticuatro (24) de septiembre de 1992 presentó al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL -FAVIDI- la documentación exigida para el pago de cesantías parciales, solicitud radicada bajo el número 4987.

2.- Hasta la fecha y a pesar de haber reunido los requisitos indispensables para el pago de cesantías parciales, el FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL -FAVIDI- no ha resuelto la petición, transcurriendo así cerca de ocho (8) meses.

La accionante considera vulnerado su derecho de petición.

II. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección segunda, Subsección A, mediante sentencia de veintiuno (21) de mayo mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió DENEGAR “la tutela presentada por ENGRID JASBLEY VALENZUELA QUITIAN”. Lo anterior, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1.- La petición formulada tuvo respuesta “al transcurrir el término de ley sin que hubiera sido notificada de decisión expresa; a partir de ese momento la interesada tuvo la posibilidad de ocurrir (acción) ante la jurisdicción para reclamar su derecho prestacional impugnando la decisión presunta...”

2.- “En estas condiciones, LA PETICIÓN SE ENCUENTRA RESPONDIDA TACITAMENTE POR MANDATO DE LA LEY por lo que no es posible admitir que se dio el quebrantamiento de la regla general constitucional que, se advierte, se encuentra en forma “concreta” desarrollada en la ley”

3.- El actor “tiene acción para impugnar en vía judicial por lo que la TUTELA aquí reclamada se entiende como mecanismo transitorio”.

4.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 del Decreto 2591, “no se está ante el evento de un perjuicio irremediable que solo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización como la normatividad lo exige para su viabilidad”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

En atención a los 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 la sentencia que resolvió acerca de la acción 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 conculado 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 aquél 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 procedural, 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 ENGRID JASBLEY VALENZUELA QUITIAN, demuestra fehacientemente que el FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL FAVIDI impartió trámite a la petición presentada. 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 la peticionaria quien manifiesta que su solicitud ha sobrepasado el lapso de ocho meses sin obtener respuesta.

De otro lado, advierte la Sala que la accionante no sólo busca el respeto del derecho de petición sino que orienta su solicitud en el sentido de obtener el pago efectivo de la cesantía que reclama. 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.

Adverte 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 la Administración Central del Distrito le adeuda la suma de \$25.272.260.389.44. En la sentencia arriba citada se precisó que uno de objetivos que se tuvo encuenta 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, el argumento que aduce el FAVIDI carece 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 ésta 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 remita 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”. Una medida igual se ordenó por esta Sala en la sentencia No. 476 del año en curso. En razón de la identidad de las situaciones que entonces se abordaron con la que ahora se examina, se ordenará que por secretaría se remitan copias a la Procuraduría General de la Nación para que sean anexadas a la investigación que en anterior oportunidad se dispuso.

IV. DECISION

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda -Subsección A-, el veintiuno (21) de mayo de mil novecientos noventa y tres (1993) en cuanto negó la tutela con respecto a las pretensiones del demandante a las 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 ENGRID JASBLEY VALENZUELA QUITIAN, 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.

Tercero. 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.

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

Cópíese, 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 SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General