

Sentencia No. T-585/93

DERECHO DE PETICION-Pronta Resolución

El derecho a obtener “la pronta resolución” de las peticiones respetuosas presentadas ante las autoridades “por motivos de interés general o particular”, es un aspecto que hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental de petición, ya que “sin la posibilidad de exigir una respuesta rápida y oportuna carecería de efectividad este derecho” y puede “incluso llegar a afirmarse que el derecho fundamental sería inocuo si solo se formulara en términos de poder presentar la respectiva petición.

PENSION DE VEJEZ-Reconocimiento/DERECHOS LITIGIOSOS

Lo perseguido mediante el ejercicio de la acción de tutela es “el reconocimiento de la pensión de vejez”. Un pronunciamiento orientado a dar cabal satisfacción a las pretensiones del peticionario, rebasa el ámbito de la competencia del Juez de tutela, a quien, en eventos similares al presente, no le corresponde señalar el contenido de las decisiones que deban tomar las autoridades públicas en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables a la finalidad de resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal.

ACCION DE TUTELA/DERECHO DE PETICION/PRESTACIONES SOCIALES-Reconocimiento

Cuando la acción de tutela verse sobre solicitudes de reconocimiento de prestaciones sociales, no es procedente su ejercicio para decretar éstas, por existir otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de amparar sólamente el Derecho de petición, ante el silencio injustificado de la entidad, con respecto a la petición o decisión sobre los recursos gubernativos. Cosa distinta ocurre cuando la administración reconoce el derecho e inclusive ordena su pago sin que este se haya hecho efectivo por algún motivo, evento en el cual se hace viable el precepto constitucional que garantiza el pago oportuno de las pensiones

legales de jubilación con sus reajustes periódicos.

REF.: Expediente No. 20498

PETICIONARIO: MAURICIO SUAREZ RIVERA

PROCEDENCIA: Consejo de Estado

MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., catorce (14) de diciembre 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 la acción de la de referencia, fueron proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el día cuatro (4) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) y por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo el día veintiocho (28) de julio del mismo año.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El treinta y uno (31) de mayo de 1993 el señor MAURICIO SUAREZ RIVERA, 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 “cancelar de inmediato mi cesantía definitiva” y “los intereses corrientes y moratorios”. Solicita además se condene a la entidad “al pago de indemnización del daño emergente y costas”.

A. HECHOS

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

1. Laboró en la EMPRESA DISTRITAL DE SERVICIOS PUBLICOS -EDIS-, retirándose “de la misma por haber cumplido el tiempo que la ley exige para ser acreedor a la pensión de jubilación”.

2. "Realizado el trámite respectivo ante la EDIS, radiqué mi solicitud de pago de cesantía definitiva ante la entidad demandada el día veintiocho (28) de julio de 1992, bajo el número 114899".

3. "De conformidad con el Acuerdo 24 de 1990 Artículo 5o, FAVIDI tiene un plazo de noventa (90) días para el pago de dicha prestación, sobre pasando mi solicitud dicho término, sin que hasta la fecha haya obtenido resultado positivo a mi pedimento".

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, mediante Sentencia de junio cuatro (4) de mil novecientos noventa y tres (1993) resolvió denegar la tutela impetrada, de conformidad con las siguientes consideraciones:

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

2. "En esas condiciones, LA PETICION SE ENCUENTRA RESPONDIDA TACITAMENTE POR MANDATO DE LA LEY por lo que no es posible admitir que se dió el quebrantamiento de la regla general constitucional que, se advierte se encuentra en forma 'concreta' desarrollada de 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 reparada en su integridad, mediante una indemnización como la normatividad lo exige para su viabilidad".

B. LA IMPUGNACION

Dentro del término legal, el accionante impugnó la sentencia de primera instancia, con base en los siguientes argumentos:

1. El trabajo goza de todas sus modalidades de la especial protección del Estado y la cesantía es una de esas modalidades.
2. Al negar la cancelación de la cesantía se vulneran los derechos a la vida (Artículo 11), a la familia (Artículo 42) y los derechos fundamentales de los niños (Artículo 44) porque esos recursos constituyen el único medio para subsistir.

C. LA SEGUNDA INSTANCIA

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, mediante Sentencia del veintiocho (28) de julio de mil novecientos noventa y tres (1993) decidió CONFIRMAR “la sentencia objeto de la presente impugnación” conforme a las siguientes consideraciones:

1. El derecho al trabajo “aunque figura entre los derechos denominados por la constitución como fundamentales, conforme a lo previsto por el Artículo 85 de la misma Corte no es de los de aplicación inmediata, pues su protección se halla reglada en disposiciones legales establecidas para tal fin”.
2. Para exigir el pago de cesantías reconocidas “existe la vía judicial” por tanto “es improcedente la acción de tutela de naturaleza subsidiaria y residual”

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 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 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. 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 , la entidad demandada ha omitido enterar del estado de su solicitud al peticionario quien manifiesta que su solicitud ha sobrepasado el lapso de 90 días 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 que se precisó que uno de objetivos que se tuvo cuenta 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, no 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 tal actitud.

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR parcialmente las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda -Subsección A, el día cuatro (4) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), y por el Honorable Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día veintiocho (28) de julio del mismo año, en cuanto negaron la tutela con respecto a las pretensiones del demandante, a las que se han hecho referencia en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Modifícanse las Sentencias mencionadas y conceder la tutela por violación del derecho fundamental de petición. En tal virtud, se ordena al FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA Y VIVIENDA DISTRITAL - FAVIDI - resolver la petición elevada por MAURICIO SUAREZ RIVERA 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. 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 SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General