

T-011-98

{p}

Sentencia T-011/98

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Deber de resolver la solicitud

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

La acción de tutela no es el mecanismo que debe utilizarse para lograr la cancelación de sumas adeudadas cuyo origen radique en una relación laboral, pues si bien el derecho al trabajo es de naturaleza fundamental, según lo consagra el artículo 25 de la Carta Política, debe tenerse en cuenta que el sistema jurídico contempla las vías adecuadas para hacer efectivo su pago. Sólo en casos excepcionales, cuando el juez constitucional encuentre violados otros derechos fundamentales que no puedan ser amparados por el juez ordinario, cuando el medio de defensa judicial ordinario no sea efectivo, o se esté ante la posibilidad de la ocurrencia de un perjuicio irremediable, se debe conceder el amparo; de lo contrario, el juez de tutela estaría invadiendo campos de competencia que no le han sido asignados por el Constituyente.

Uno de los eventos que la jurisprudencia, basada en la Constitución, ha admitido como susceptibles de amparo es el de afectación del mínimo vital del accionante o de su familia, a partir del acto u omisión sobre el cual debe recaer una determinación judicial de efecto inmediato que paralice la vulneración de los derechos fundamentales en juego. El caso en cuestión resulta excepcional bajo la indicada perspectiva, pues la inoperancia y negligencia del ente llamado a cubrir el escaso monto de la prestación hace más de tres años solicitada por el actor repercutió sin duda en el mínimo vital de la unidad familiar, y, por otro lado, los medios de defensa judicial de carácter ordinario, mirada la circunstancia específica y peculiar del accionante, no resultan ni resultaban idóneos para proteger con eficacia y prontitud los derechos invocados, ante el apremio de una situación económica claramente probada en el proceso, que puede provocar la pérdida de la vivienda familiar, único patrimonio del solicitante.

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Alcance

Para la Corte el mínimo vital garantizado como derecho inalienable de todo trabajador, está constituido por los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano. En otros términos, el mínimo vital, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 5, 25 y 53 de la Constitución, incorpora un componente social que obliga al Estado a considerar a la persona en su plena dimensión, no sólo material sino espiritual, cuya subsistencia digna no se agota en la simple manutención, mediante el suministro de alimentos, sino que involucra todas las necesidades inherentes a su condición de ser humano, inserto en la familia y en la sociedad. La vivienda digna hace parte sin duda del aludido concepto, especialmente si se tiene en cuenta su importancia para la preservación del entorno familiar en su esencia y con miras a la realización de los derechos fundamentales de los niños.

Referencia: Expediente T-114939

Acción de tutela incoada por Pedro Caballero contra la Gobernación de Santander

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintinueve (29) días del mes de enero de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bucaramanga y por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Mediante las sentencias objeto de examen, dictadas los días 3 y 30 de octubre de 1996, respectivamente, se negó la protección impetrada por PEDRO CABALLERO, quien propuso tutela contra la Gobernación de Santander, para la cual labora como docente, por cuanto

desde el 8 de abril de 1994 -fecha en la cual había elevado solicitud tendiente al pago de su cesantía parcial- la cancelación de los dineros solicitados no se había producido.

Había aducido el actor que la cesantía solicitada sería destinada por él al pago de una deuda contraída con el Banco Central Hipotecario para adquisición de vivienda.

El 12 de junio de 1995, más de un año después de presentada la solicitud, y a instancias del peticionario, se le había enviado una comunicación escrita en la que la Administración le manifestaba que se habían liquidado sus cesantías parciales por un valor de \$4'862.774,77, pero que, según Acuerdo de la Junta Directiva del IPSS (Instituto de Previsión Social de Santander) del 20 de febrero de 1995, los pagos de las cesantías se harían "por estricto orden y fecha de presentación, en la medida en que existan los recursos presupuestales y de tesorería, de lo cual la Gerencia informará oportunamente".

De conformidad con lo expuesto en la demanda, el accionante tuvo que solicitar préstamos para tratar de salvar su vivienda y para cancelar deudas anteriores, así como para sufragar los gastos de sus estudios superiores y de sus hijos.

En el libelo se había expresado, finalmente, que debido a la liquidación del Instituto de Previsión Social de Santander (IPSS), la autoridad que tenía y tiene a su cargo las obligaciones laborales del Departamento no era otra que la Gobernación de Santander, por lo cual se había dirigido contra ella.

Para el Tribunal Superior de Bucaramanga, que falló en primera instancia, el derecho a la igualdad del actor no se encontraba vulnerado, pues faltaba en el expediente prueba acerca del orden de presentación de las peticiones de cesantías parciales.

Al tenor de la sentencia, tampoco se demostró que el no pago de las cesantías hubiera ocasionado una alteración familiar. Se agregó que no existía conexidad con el derecho a una vivienda digna, ni se encontraba afectado el mínimo vital.

El Tribunal reconoció, sin embargo, que la actitud omisiva puesta de presente en el caso, especialmente en el aspecto presupuestal, dejaba ver "la falta de planeación, de previsión y de organización que existía en el seno del Instituto de Previsión Social de Santander, por cuanto este ente, ya liquidado, debía saber que se trataba de obligaciones laborales de

inmediata atención”.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, al resolver la impugnación presentada contra el indicado fallo, consideró que “en el asunto bajo examen, si el señor Caballero formuló su petición de pago de cesantía el 6 de junio de 1995, sin que haya sido resuelta, debe entenderse que le fue negada, de acuerdo con el artículo 40 del C.C.A., por haber transcurrido el plazo de tres meses desde su presentación”, por lo cual, vencido dicho término, “le quedaba la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa para obtener el reconocimiento judicial del derecho prestacional que alega tener en su favor”. Es decir, según el tribunal de segundo grado, la acción de tutela era improcedente por cuanto el demandante tenía a su alcance otro medio de defensa judicial.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar los fallos en referencia, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 86 y 241 de la Carta Política, y en el Decreto 2591 de 1991.

2. El derecho de petición

La Corte Suprema de Justicia en el fallo de segunda instancia estimó que el derecho invocado era el de petición (artículo 23 C.P.) e indicó al actor, en calidad de medio de defensa apropiado, la ocurrencia del silencio administrativo negativo, según las reglas legales, como presupuesto para acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Al respecto ha de indicarse que, si bien el accionante enunció, entre los derechos a su juicio quebrantados, el previsto en el artículo 23 de la Carta, su pretensión principal apuntaba, más que a una respuesta -que ya había recibido- a obtener el pago efectivo de su cesantía parcial en cuanto la excesiva mora administrativa incidía en detrimento de su derecho al mínimo vital.

Según aparece en el folio 1 del expediente, habiéndose presentado una nueva solicitud el 6 de junio de 1995 (la inicial era del 8 de abril de 1994), el Gerente del Instituto de Previsión Social de Santander respondió al peticionario el día 12 del mismo mes, informándole que ya sus cesantías parciales habían sido liquidadas, e indicándole el valor correspondiente.

En cuanto al pago, allí mismo se le puso de presente que se produciría en estricto orden de radicación y fecha de presentación de las solicitudes.

En el momento en que se ejerció la acción de tutela, la primera solicitud del accionante, relativa a la liquidación de sus cesantías, ya había sido respondida y, por lo tanto, por carencia actual de objeto, no podían los jueces impartir orden alguna.

El punto en controversia no era entonces el referente a la respuesta, sino el relativo al pago.

Por ello, esta Sala estima equivocada la fundamentación del fallo de segunda instancia, que acudió a la figura del silencio administrativo negativo como fórmula para resolver el caso.

No se requería de acto presunto alguno, basado en el silencio de la administración, pues ésta había respondido. Que lo hubiera hecho en forma negativa respecto del pago no modificaba el hecho incontrovertible de que había respuesta, de lo cual resulta que carecía de sustento la apelación a la excepcional figura del silencio administrativo. No había en este asunto acto ficto sino expreso.

De todas maneras, aunque se hubiera configurado la situación del silencio administrativo negativo, erraba el tribunal de segunda instancia al sostener que el solicitante encontraba en ese fenómeno un medio judicial de defensa del derecho constitucional fundamental de petición.

Basta, en torno a ese punto, reiterar la doctrina de esta Corte:

“El derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que 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.

Ahora bien, la omisión en que incurre la autoridad al no responder las peticiones con la

necesaria prontitud es de por sí una violación del derecho y acarrea la consiguiente responsabilidad disciplinaria. Aunque ello genera, por otra parte, la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo -que se concreta en un acto ficto o presunto demandable ante la jurisdicción- no por eso queda relevada la administración del deber que se le impone de resolver la solicitud, pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho.

Así lo dispone el artículo 40, inciso 2º, del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, haciendo la salvedad del caso en que el interesado hubiere hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto ficto.

Observa la Corte, sin embargo, que ese eventual uso de los recursos por la vía gubernativa no impide la acción de tutela, pues ellos no constituyen medio de defensa judicial ante la violación y por cuanto, además, tienen un objeto distinto al de aquella, que es la protección del derecho. Así resulta, también del artículo 9º del Decreto 2591 de 1991, que dice:

“ARTICULO 9º.- Agotamiento opcional de la vía gubernativa. No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela”.

(...)

De acuerdo con lo manifestado, la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.

De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir el derecho de petición -cuyo núcleo

esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.).

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial por cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela.

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.

En el campo del asunto que principalmente importa a los fines de este proceso, el silencio administrativo 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).

3. El mínimo vital. Viabilidad extraordinaria de la acción de tutela en asuntos laborales

Debe reiterar la Corte que, en principio, la solución de controversias entre patronos y trabajadores por el pago de prestaciones sociales encuentra vía adecuada en los procesos ordinarios, que en tal sentido desplazan a la acción de tutela en cuanto resulten eficaces para la protección de los derechos afectados y no se tenga el caso de un perjuicio irremediable.

En efecto, la acción de tutela no es el mecanismo que debe utilizarse para lograr la cancelación de sumas adeudadas cuyo origen radique en una relación laboral, pues si bien el derecho al trabajo es de naturaleza fundamental, según lo consagra el artículo 25 de la Carta Política, debe tenerse en cuenta que el sistema jurídico contempla las vías adecuadas para hacer efectivo su pago. Sólo en casos excepcionales, cuando el juez constitucional encuentre violados otros derechos fundamentales que no puedan ser amparados por el juez ordinario, cuando el medio de defensa judicial ordinario no sea efectivo, o se esté ante la posibilidad de la ocurrencia de un perjuicio irremediable, se debe conceder el amparo; de lo contrario, el juez de tutela estaría invadiendo campos de competencia que no le han sido asignados por el Constituyente.

Uno de los eventos que la jurisprudencia, basada en la Constitución, ha admitido como susceptibles de amparo es el de afectación del mínimo vital del accionante o de su familia, a partir del acto u omisión sobre el cual debe recaer una determinación judicial de efecto inmediato que paralice la vulneración de los derechos fundamentales en juego.

El caso en cuestión resulta excepcional bajo la indicada perspectiva, pues la inoperancia y negligencia del ente llamado a cubrir el escaso monto de la prestación hace más de tres años solicitada por el actor repercutió sin duda en el mínimo vital de la unidad familiar, y, por otro lado, los medios de defensa judicial de carácter ordinario, mirada la circunstancia específica y peculiar del accionante (art. 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991), no resultan ni resultaban idóneos para proteger con eficacia y prontitud los derechos invocados, ante el apremio de una situación económica claramente probada en el proceso, que puede provocar la pérdida de la vivienda familiar, único patrimonio del solicitante.

En efecto, para la Corte el mínimo vital garantizado como derecho inalienable de todo trabajador, está constituido por los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano.

En tal sentido, cabe reiterar lo expuesto en Sentencia T-426 del 24 de junio de 1992 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), en la que se dijo:

“El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

Toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material. El derecho a un mínimo vital - derecho a la subsistencia como lo denomina el peticionario-, es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución. Este derecho constituye el fundamento constitucional del futuro desarrollo legislativo del llamado “subsidio de desempleo”, en favor de aquellas personas en capacidad de trabajar pero que por la estrechez del aparato económico del país se ven excluidos de los beneficios de una vinculación laboral que les garantice un mínimo de

condiciones materiales para una existencia digna.

(...)

El derecho al mínimo vital no sólo incluye la facultad de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13), sino que, sobre todo, busca garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el “déficit social”.

En otros términos, el mínimo vital, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 5, 25 y 53 de la Constitución, incorpora un componente social que obliga al Estado a considerar a la persona en su plena dimensión, no sólo material sino espiritual, cuya subsistencia digna no se agota en la simple manutención, mediante el suministro de alimentos, sino que involucra todas las necesidades inherentes a su condición de ser humano, inserto en la familia y en la sociedad.

La vivienda digna hace parte sin duda del aludido concepto, especialmente si se tiene en cuenta su importancia para la preservación del entorno familiar en su esencia y con miras a la realización de los derechos fundamentales de los niños (art. 44 C.P.).

Al respecto, la Corte sostuvo:

“La dignidad comprende varias dimensiones de la vida del hombre. Básicamente ella implica un conjunto de condiciones materiales y espirituales de existencia que permita vivir, y vivir con cierta calidad, con el fin de permitir un espacio idóneo para el libre desarrollo de la personalidad, al tenor del artículo 14 de la Carta.

Entre las condiciones materiales de existencia digna se encuentra sin duda la vivienda. Otros elementos como la alimentación, la salud y la formación son también indispensables”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-575 del 29 de octubre de 1992. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

En el presente caso -se repite- confluyen, dadas las circunstancias del solicitante, los presupuestos excepcionales para conceder el amparo constitucional, pues se halla

plenamente demostrado que el actor tiene derecho al pago de las cesantías parciales que ya han sido reconocidas y liquidadas por la administración, y que ésta ha incurrido en una injustificada demora para expedir el correspondiente acto administrativo -si se tiene en cuenta que la solicitud se elevó el 8 de abril de 1994-. Además, es necesario resaltar la premura con que necesita el peticionario los recursos económicos para poder salvar su vivienda, toda vez que es inminente la orden de embargo y el remate dentro del proceso ejecutivo que se sigue en su contra, si no paga la deuda contraída con el “Banco Central Hipotecario -BCH-“. Por si fuera poco, debe tenerse en consideración el hecho de que, debido a su crítica situación económica, el actor no puede cubrir los costos de matrículas de sus estudios universitarios a distancia ni los de su hija. Además, el solicitante se ve precisado a destinar parte de su salario al pago de deudas que no hubiera tenido que contraer si el Estado, como era su deber, le hubiera pagado oportunamente lo que le correspondía, según liquidación de sus propias dependencias, con base en una previsión presupuestal oportuna.

Así las cosas, es evidente que el mínimo vital del accionante y de su familia, en la consideración social que aquí se pone de manifiesto, ha venido siendo afectado por la inercia administrativa, y tiende a sufrir mayor perjuicio con el transcurso del tiempo.

En conclusión, analizadas las circunstancias particulares del caso, y con el fin de dar plena eficacia al principio de efectividad de los derechos fundamentales (artículo 2 C.P.) y a los postulados del Estado Social de Derecho, y dada la ineficacia de los medios judiciales frente a la situación concreta, se concederá la tutela.

La orden será impartida al Gobernador del Departamento, para el cual trabaja el solicitante, y no al Instituto de Previsión Social de Santander, que no está demandado en este proceso y que se encuentra en liquidación.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCANSE los fallos de instancia, que negaron la protección constitucional.

En su lugar, CONCEDESE el amparo invocado. En consecuencia, ORDENASE al Gobernador del Departamento de Santander que , si ya no lo hubiere hecho, proceda, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, al pago de las cesantías parciales reclamadas por el actor y a él ya reconocidas, junto con la indexación correspondiente.

Si, por la imprevisión administrativa, no hubiere partida presupuestal disponible, las cuarenta y ocho(48) horas se conceden para que se inicien los trámites correspondientes, con miras a efectuar las adiciones presupuestales que permitan el pago

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

JAIME BETANCUR CUARTAS

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Conjuez

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General