

Sentencia T-063/00

DERECHO DE PETICION EN CESANTIAS PARCIALES-Pronta resolución y decisión de fondo

El derecho a lo pedido hace alusión a aquel que se pretende defender, o cuyo reconocimiento se busca a través del ejercicio del derecho de petición. El objeto de la solicitud, que no interesa para los fines de la garantía constitucional, en los términos expuestos, tiene en cambio relevancia frente a la normatividad que regula el ejercicio de esos otros derechos, canalizados en su ejercicio por la vía de la solicitud elevada ante la autoridad competente.

CESANTIAS PARCIALES-Reconocimiento no sujeto a disponibilidad presupuestal

Todo trabajador tiene derecho a su cesantía y que tal derecho, en su consolidación, depende del cumplimiento de los requisitos señalados en la ley y aplicados en su caso, sin que al respecto importe la disponibilidad actual de recursos o presupuesto por parte del ente obligado a su pago. Si el derecho se consolida objetivamente en cabeza de una persona, la entidad respectiva no tiene opción distinta de reconocerlo, en circunstancias como la presente a través del visto bueno. Otra cosa es el momento y la oportunidad del pago.

Referencia: expediente T-247015

Acción de tutela incoada por Beatriz Teresa Chamorro Bedoya contra “Fiduciaria La Previsora S.A.”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintisiete (27) días del mes de enero de dos mil (2000).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

Beatriz Teresa Chamorro Bedoya incoó acción de tutela contra “Fiduciaria La Previsora S.A.”, por estimar violados los derechos a la intimidad, a la paz, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad social, y el de petición.

Afirmó la demandante que el 17 de diciembre de 1998 radicó ante el organismo demandado una petición de cesantías parciales para cubrir una deuda con garantía hipotecaria sobre su vivienda, y que hasta la fecha de proposición de la acción en referencia no se había recibido respuesta. Alegó que día a día subían los intereses moratorios y que se encontraba en peligro inminente de perder su casa.

Solicitó al juez de instancia que ordenara a la sociedad demandada pagar las cesantías.

Por su parte, la sociedad demandada, mediante escrito del 3 de agosto de 1999, alegó que ella estaba encargada de la administración de recursos del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, en desarrollo de un contrato de fiducia pública y que, en tal calidad, sólo podía cancelar prestaciones sociales de docentes afiliados al Fondo, con previa expedición de actos administrativos que reconociesen ese derecho y ordenasen el pago.

Señaló que el procedimiento que se sigue para reconocer y pagar las prestaciones sociales de los docentes afiliados al Fondo ha sido fijado en los artículos 5 a 8 del Decreto 1775 de 1990, y que en él intervienen las oficinas regionales de cada entidad territorial, las cuales reciben, tramitan, estudian, liquidan y hacen el proyecto de acto administrativo, previo el visto bueno de la Fiduciaria; que el acto de reconocimiento debe ser suscrito por el representante del Ministerio de Educación y por el Coordinador Regional de Prestaciones Sociales de la respectiva entidad territorial, y que una vez notificado y ejecutoriado, remitido junto con la orden de pago, se procede a la cancelación por parte de la fiduciaria.

Señaló que según el Acuerdo 34 de 1998, expedido por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la compañía fiduciaria debía seguir las siguientes pautas para otorgar el correspondiente visto bueno:

“La Fiduciaria procederá a su estudio y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la recepción del expediente, lo enviará aprobado si lo encuentra ajustado a derecho, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal y le corresponda el turno de atención. Si no existe disponibilidad presupuestal, los expedientes que no presenten inconsistencia permanecerán en la entidad fiduciaria en espera de presupuesto. Si del estudio se desprende alguna causal de devolución, lo enviará negado dentro de los mismos quince días conservando la fecha inicial siempre y cuando no se modifiquen ni se actualicen los certificados de tiempos de servicio y salarios” (fl. 25).

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION

Le correspondió conocer de este asunto al Juzgado Segundo Civil del Circuito de San Juan de Pasto, el cual, mediante providencia del 21 de julio de 1999, se declaró incompetente para decidir, puesto que la supuesta violación de los derechos invocados había ocurrido en la ciudad de Santa Fe de Bogotá. En consecuencia, remitió el expediente a los juzgados de esta ciudad.

Agregó que no encontraba que “Fiduciaria La Previsora S.A.” hubiese vulnerando los derechos señalados por la accionante, y que no era procedente el amparo del derecho de petición, toda vez que la demandante pretendía la resolución positiva de su solicitud, a lo cual era imposible acceder por parte del juez de tutela.

La providencia no fue impugnada.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido. La falta de disponibilidad presupuestal no puede ser óbice para el reconocimiento de derechos laborales

En primer lugar cabe señalar que existe una diferencia esencial entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido, en cuanto el primero de ellos, consagrado en el artículo 23 de la Carta, hace referencia a la facultad que tienen las personas de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades, en la seguridad de obtener de ellas una pronta y oportuna respuesta que debe hacerse conocer en debida forma al interesado, y que materialmente responda las inquietudes o asuntos planteados. Este derecho, en los distintos aspectos que lo componen y

que han sido analizados por la doctrina de la Corte, puede ser objeto de amparo constitucional en sí mismo y con independencia del contenido de las peticiones. Al respecto se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias T-418 de 1992 (Sala Séptima de Revisión), T-575 de 1994 y T-228 de 1997 (Sala Quinta de Revisión) y T-125 de 1995 (Sala Tercera de Revisión).

Por su parte, el derecho a lo pedido hace alusión a aquel que se pretende defender, o cuyo reconocimiento se busca a través del ejercicio del derecho de petición. El objeto de la solicitud, que no interesa para los fines de la garantía constitucional, en los términos expuestos, tiene en cambio relevancia frente a la normatividad que regula el ejercicio de esos otros derechos, canalizados en su ejercicio por la vía de la solicitud elevada ante la autoridad competente. Esta, respecto del fondo de la petición, no está obligada a absolverla favorablemente y, en todo caso su decisión, si así lo quiere el solicitante por considerar que sus derechos son violados con la respuesta negativa, está llamada a debatirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en tanto, como lo ha dicho la jurisprudencia, ya no está en juego el derecho fundamental de que trata el artículo 23 de la Carta, “sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella -esa hipótesis- no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)” (Cfr. Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993).

En el caso sub examine la Corte encuentra que la accionante solicitó en su escrito de demanda de tutela que se ordenara el pago de las cesantías, y que en tal medida acertó el juez de instancia al resolver negativamente dicha pretensión, pues como se acaba de ver, no compete al juez constitucional determinar el contenido de la respuesta que se solicita.

No obstante lo anterior, vale la pena destacar que de los hechos narrados por la actora podía deducirse claramente la violación del derecho de petición, en cuanto ella no había obtenido una respuesta oportuna a su solicitud. Es así como el juez de tutela, en desarrollo del principio de oficiosidad, ha debido interpretar de manera más amplia los hechos descritos en la demanda. Por otra parte, se esperaba que tuviera en consideración que en el proceso de tutela, dada su naturaleza, es viable la imposición de condenas extrapetita o ultrapetita con miras a la efectividad e inmediatez de la protección de derechos fundamentales. Y, por ello, el juez ha debido proteger el derecho fundamental vulnerado -en este caso el de petición-,

aunque la peticionaria se hubiese equivocado al formular la demanda de tutela, confundiendo -como en efecto confundió- el derecho constitucional fundamental del que se trata -que le fue violado- con el fondo de lo que impetraba.

Ahora bien, en relación con la afirmación de “Fiduciaria La Previsora”, según la cual no podía prosperar la tutela en tanto dicho ente no era competente para expedir actos administrativos de reconocimiento y pago de cesantías, y que su función dentro del proceso de expedición del correspondiente acto administrativo se limitaba a otorgar un visto bueno, el cual se encontraba -entre otros motivos- supeditado a la disponibilidad presupuestal, según lo establece el Acuerdo 34 de 1998, emanado del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la Sala considera pertinente reiterar que en la expedición de tales actos administrativos intervienen varias entidades administrativas que deben actuar coordinadamente, “pues a cada una de ellas corresponde una o más de las funciones ejecutivas requeridas para actualizar a los demandantes las garantías y derechos que en su favor consagra el ordenamiento: la oportuna resolución de las solicitudes de reconocimiento y pago, la ejecución de las operaciones presupuestales requeridas para la apropiación de recursos, el efectivo traslado de los mismos a las regionales, el pago en tiempo de las cantidades debidas, etc.” (Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-314 del 25 de junio de 1998).

De otro lado, la sociedad demandada explicó en qué momento intervenía dentro del proceso de expedición del acto administrativo y en qué consistía su aporte al proceso de formación de éste. Señaló que su actividad se limitaba a expedir un visto bueno, el cual se supeditaba, entre otras razones, a la existencia de disponibilidad presupuestal. Y al respecto la Sala reconoce que la fiduciaria no tiene competencia para expedir actos administrativos y, en esa medida, no podría exigírsele la creación de un acto de tal naturaleza, pero resulta evidente que sí participa en el procedimiento tendiente a su expedición por parte de la autoridad pública encargada de ello, y que un retardo en la emisión del visto bueno de la fiduciaria implica necesariamente que se postergue indefinidamente la decisión que deba adoptarse en relación con la solicitud de cesantías.

Además, es importante llamar la atención acerca de que el visto bueno de la demandada, el cual va dirigido finalmente al reconocimiento de las cesantías, tal y como lo ha sostenido la jurisprudencia de esta Corte, no puede sujetarse de manera alguna a la disponibilidad

presupuestal.

Resulta claro que todo trabajador tiene derecho a su cesantía y que tal derecho, en su consolidación, depende del cumplimiento de los requisitos señalados en la ley y aplicados en su caso, sin que al respecto importe la disponibilidad actual de recursos o presupuesto por parte del ente obligado a su pago. Si el derecho se consolida objetivamente en cabeza de una persona, la entidad respectiva no tiene opción distinta de reconocerlo, en circunstancias como la presente a través del visto bueno. Otra cosa es el momento y la oportunidad del pago.

Es procedente recordar que la Sala Plena de esta Corporación, al ejercer el control abstracto de constitucionalidad sobre el artículo 14 de la Ley 344 de 1996, había establecido que era inadmisibles, desde la óptica de los preceptos superiores, el condicionamiento que allí se contemplaba -justamente el de la existencia de disponibilidad presupuestal-, toda vez que desconocía el derecho de los trabajadores.

No se pierda de vista que tal decisión hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y, por tanto, la aludida exigencia no puede hacerse en ningún caso, aunque se encuentre plasmada en normas legales o en actos administrativos que hayan reproducido el mandato declarado inexecutable. En tales eventos procede su inaplicación, con arreglo al artículo 4 de la Carta Política.

Dijo así la Corte:

“En efecto, aun habiendo reconocido una cesantía parcial o un anticipo de cesantía, y siendo claro que el trabajador tiene derecho a su pago, éste no puede producirse de manera inmediata si en el presupuesto de la respectiva vigencia no ha sido prevista la apropiación presupuestal que permita a la administración disponer de los fondos correspondientes. De manera que esta exigencia legal encuentra sustento en la Carta Política.

No ocurre lo mismo con el reconocimiento y liquidación de las cesantías parciales, que no pueden negarse al trabajador so pretexto de no existir partida presupuestal, ni supeditarse a ella, pues son actos que apenas hacen explícita una obligación ya existente en cabeza del organismo estatal y, lo más importante, el correlativo derecho del trabajador solicitante, quien según las normas jurídicas en vigor, si se somete a esos requisitos, puede pedir que se

le reconozcan y liquiden las sumas que por tal concepto le es posible retirar.

Por ese motivo, esta Corporación, en Sala de tutela, por Sentencia T-228 del 13 de mayo de 1997, inaplicó las aludidas expresiones a casos concretos, dada su ostensible oposición a los artículos 53 y 345 de la Constitución Política” (Sentencia C-428 de 1997).

Fue precisamente esta Sala de Revisión la que en Fallo T-228 del 13 de mayo de 1997, para un caso concreto, inaplicó el aludido precepto legal, con base en los siguientes argumentos:

“Dicha norma, en cuanto hace a la liquidación y reconocimiento de cesantías, es inconstitucional, puesto que desconoce abiertamente el artículo 53 de la Carta, a cuyo tenor “la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” (subraya la Corte). Y es claro que, para todo trabajador es un verdadero derecho el que tiene a pedir que se le liquiden y reconozcan sus prestaciones sociales, entre ellas la cesantía, total o parcial, cuando cumple los requisitos contemplados en la ley, independientemente de la existencia de partidas presupuestales. Pero, además, existe una evidente contradicción entre la norma legal transcrita, en lo que concierne a la liquidación y reconocimiento, y el artículo 345 de la Carta Política, que refiere la prohibición en él contenida exclusivamente a las erogaciones con cargo al tesoro no incluidas en el presupuesto”.

Ahora bien, en un caso similar al que ahora se estudia, en el que también aparecía como único demandado la sociedad fiduciaria, la Corte decidió amparar el derecho de petición ordenándole tomar las medidas pertinentes para que, dentro de su competencia, resolviera el fondo de la solicitud de cesantías y dispuso que el Director del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio procediera a resolver materialmente la respectiva solicitud.

Vale la pena citar los criterios expuestos por la Sala Cuarta de Revisión en Sentencia T-686 del 15 de septiembre de 1999:

“Así pues, la anterior protección se hará, a sabiendas, de que la responsabilidad que se desprende de la inadecuada atención de la petición de la actora, no radica en uno solo de los organismos llamados a atenderla ni su solución depende del esfuerzo de uno de ellos. Pero, que no pueda predicarse la vulneración de determinados derechos del exclusivo comportamiento de un ente oficial, no releva al juez de constitucionalidad de la obligación de

ordenar lo que sea necesario para amparar los derechos fundamentales de la demandante, ni de prevenir a las autoridades que no están demandas en esta ocasión, pero que son parte de la obligación compleja de atender la petición que dio origen a este proceso, para que introduzcan los correctivos necesarios, y no vuelvan a incurrir en las mismas violaciones a los derechos fundamentales de docentes y empleados”.

En este orden de ideas, la Sala revocará el fallo de instancia y concederá la tutela, implicando para el caso concreto, por inconstitucional (art. 4 C.P.), el Acuerdo 34 de 1998, expedido por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, en cuanto supedita el visto bueno para reconocimiento de las cesantías a la existencia de disponibilidad presupuestal.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo del 12 de agosto de 1999, proferido por el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Santa Fe de Bogotá, por medio del cual negó la protección solicitada. En su lugar, SE CONCEDE la tutela del derecho de petición.

En consecuencia, se ORDENA a “Fiduciaria La Previsora” que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, decida acerca de si otorga o no el visto bueno a la solicitud de cesantías presentada por Beatriz Teresa Chamorro Bedoya, sin que sea pertinente supeditar el derecho a la disponibilidad presupuestal. Al respecto, se inaplica en este caso, por inconstitucional, la parte pertinente del Acuerdo 34 de 1998, expedido por el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Se ordena al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio para que, surtido todo el trámite, resuelva definitiva y oportunamente -en forma positiva o negativa- la petición elevada por la demandante.

Segundo.- DAR cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General