

Sentencia T-1048/02

FIDUCIARIA LA PREVISORA-Respuesta sobre solicitud de cesantías parciales de docentes

ACCION DE TUTELA CONTRA FIDUCIARIA LA PREVISORA-No puede ser sujeto de derecho pasivo de la acción

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-Pago de prestaciones sociales de los docentes al servicio del Estado

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por reconocimiento de pensión

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-643068

Acción de tutela instaurada por Héctor Camacho Bahamón contra la Fiduciaria la Previsora.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Leticia y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca -Sala Civil-Familia-Agraria-, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Héctor Camacho Bahamón contra la Fiduciaria “La Previsora”.

I. ANTECEDENTES.

Con fecha 11 de febrero de 2002, el señor Héctor Camacho Bahamón interpuso acción de tutela contra la Fiduciaria “La Previsora”, por considerar vulnerados sus derechos a la seguridad social y al trabajo consagrados en los artículos 48 y 53 de la Constitución Política.

Como fundamento de su solicitud señaló los siguientes hechos:

- Que adquirió su status para la pensión de jubilación el 18 de noviembre de 1996.
- Que su solicitud formal de jubilación fue presentada y radicada el 8 de noviembre de 1999.
- Afirma que ha enviado dos notas a la Jefe de Prestaciones Económicas de la Previsora, la última con fecha 24 de Enero de 2001 y con mención del artículo 23 de la Constitución Política, solicitando información sobre el estado de la orden de pago enviada a esa entidad, sin haber recibido respuesta alguna al respecto.

Solicita en consecuencia, el pago de las sumas retenidas junto con los intereses que se hubieren causado hasta la fecha.

I. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Civil del Circuito de Leticia, luego de señalar que la entidad demandada guardó silencio frente a la tutela instaurada, mediante providencia de 22 de febrero de 2002, tuteló el derecho al pago oportuno de las mesadas pensionales. En consecuencia, ordenó a la Fiduciaria La Previsora cancelar la totalidad de las sumas adeudadas al señor Héctor Camacho Bahamón por concepto de mesadas pensionales atrasadas, desde que se hizo acreedor a dicho derecho hasta el momento de presentar la tutela, para lo cual le concede un plazo de ocho días contados a partir de la ejecutoria de la sentencia y le impone además la obligación de garantizar la cancelación oportuna de las prestaciones futuras. En cuanto al pago de intereses, consideró que el actor cuenta con otros medios de defensa judicial.

El doctor Felipe González Páez, Vicepresidente de Fondos de Prestaciones de la Fiduciaria La Previsora, impugnó el fallo de instancia, por considerar que entre los derechos fundamentales no se encuentra el pago oportuno de prestaciones, ya que la tutela tal como

lo señala la norma constitucional, está dirigida a la protección de los derechos fundamentales, siempre y cuando no exista otro medio de defensa judicial, a menos que se trate de evitar un perjuicio irremediable.

Señala además, que la Fiduciaria procede a realizar los pagos con el respaldo de los actos administrativos debidamente expedidos, notificados y ejecutoriados, y que en este caso la orden de pago y la resolución fueron devueltas para que se subsanaran las inconsistencias advertidas, por lo que mientras no exista acto administrativo válido no puede realizarse el pago.

La Sala Civil Familia Agraria del Tribunal Superior de Cundinamarca, en sentencia de julio 31 de 2002, revocó la decisión del a quo y en su lugar negó la protección solicitada por el señor Camacho Bahamón, consideró que:

“...encuentra esta Colegiatura que el derecho alegado no fue vulnerado por la entidad accionada, al contrario, tanto la solicitud elevada por la Coordinadora de la Oficina de Prestaciones Sociales ante el Departamento del Amazonas como la suscrita por el actor, fueron contestadas por La Previsora, informando cual fue la razón para la devolución del expediente para la respectiva corrección; por ende no se advierte negligencia de la parte accionada, en el procedimiento adelantado, el cual como se observa es un tanto complejo habida cuenta que la pensión debe ser cubierta por cuotas partes a cargo de cada una de las entidades en las cuales laboró el docente, y fue esa precisamente la observación que hizo la Previsora al devolver la orden de pago, que no estaba consignado en la resolución # 020 por medio de la cual se reconoció el pago de la prestación.

“Así las cosas, la decisión adoptada por el a quo debe revocarse, porque so pretexto de proteger un derecho fundamental como sería el mínimo vital, - que en este caso no se demostró que sufriese detrimento, para poder conectarlo con la seguridad social, -, se pretermiten procedimientos consagrados en la ley, precisamente para garantizar el pago de las mesadas con cargo a las entidades obligadas a cubrirlo.”

I. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS AL EXPEDIENTE.

* A folios 4 al 6 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución No. 020 proferida el 8 de agosto de 2001 por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que reconoció una pensión de vejez a favor del demandante.

* A folio 9 del cuaderno de primera instancia, oficio suscrito por la Coordinadora Regional de Prestaciones del Magisterio de Leticia, dirigido al Vicepresidente del Fondo de Prestaciones de la Fiduciaria La Previsora S.A., en el que le solicita tramitar el pago de la pensión de jubilación del demandante.

* A folio 11 del cuaderno de primera instancia, petición elevada por el demandante ante la Fiduciaria La Previsora, solicitando información acerca del trámite del pago de su pensión.

* A folio 61 del cuaderno de primera instancia, oficio suscrito por la Vicepresidente del Fondo de Prestaciones de la Fiduciaria La Previsora, recibido en esta Corporación el 15 de octubre de 2002, en el que informa que el demandante desde el 20 de octubre de 2002 recibirá sus mesadas pensionales.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 -9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Reiteración de jurisprudencia- Derecho de petición- de reconocimiento y pago de prestaciones sociales del magisterio.

En diversas oportunidades¹ las Salas de Revisión de la Corte han conocido de acciones de tutela concernientes a la protección del derecho de petición de los docentes, cuando solicitan a la administración el reconocimiento, liquidación y pago de sus prestaciones sociales con diversas interpretaciones que recientemente la Corte Constitucional consideró necesario unificar mediante la sentencia SU-014 de 2002 cuya ponencia correspondió al Magistrado Alvaro Tafur Galvis.

A pesar de que en el presente caso se advierte un hecho ya superado, en tanto existe en la fecha de este fallo una resolución de reconocimiento de la pensión del accionante con orden de pago para el 20 de octubre de 2002, es preciso reiterar los planteamientos de la sentencia de unificación mencionada en tanto que el juez de instancia en este proceso, concedió la tutela ordenando a una entidad equivocada el pago de la prestación solicitada. La segunda instancia no corrigió el yerro y por ello considerando que la misión de la Corte va más allá de resolver el caso concreto, siendo su objetivo preferente la unificación de criterios y la fijación de la hermenéutica autorizada de la Constitución Política², se hará un recuento de la doctrina constitucional contenida en la sentencia citada, en lo pertinente para este caso.

Efectivamente la sentencia de unificación relacionada dio claridad acerca del sujeto obligado a satisfacer el derecho fundamental de petición de los docentes para asegurar que los jueces de tutela lo garanticen en debida forma y que las actuaciones, tanto de autoridades administrativas como de particulares, se acomoden a tal exigencia, sin desconocer la garantía constitucional del debido proceso.

Fueron puntos fundamentales en el mencionado proveído los siguientes:

a- Quién es la Entidad encargada de resolver la solicitud de reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los docentes al servicio del Estado.

El artículo 3º de la Ley 91 de 1989 creó el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, contable y estadística, con recursos que deben ser manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, con el fin de que asumiera el pago de las prestaciones

sociales de los docentes. A su vez, el artículo 9º de la citada ley indica que las prestaciones sociales que pague el Fondo serán reconocidas por la Nación-Ministerio de Educación Nacional.

En armonía con lo anterior, el artículo 180 de la Ley 115 de 1994 ordena que las prestaciones sociales de los docentes al servicio del Estado serán reconocidas por el representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial a la que se encuentre vinculado el educador, e igualmente que el acto de reconocimiento de las mismas debe constar en una resolución que lleve, además, la firma del coordinador regional de prestaciones sociales del mismo Ministerio, en la respectiva regional.

Además, según el literal d) del artículo 179 de la mencionada ley, corresponde a los Fondos Educativos Regionales, adscritos a las secretarías de educación de las entidades territoriales respectivas -Ley 60 de 1993-, atender y tramitar las solicitudes de prestaciones sociales del personal docente, para que sean pagadas con cargo a los recursos del fondo.

Por su parte, el Decreto 1775 de 1990, reglamentario de la Ley 91 de 1989, en su artículo 5º estableció que las solicitudes deben radicarse en la oficina de prestaciones sociales de cada Fondo Educativo Regional, y en el artículo 7º dispuso que la Fiduciaria debe otorgar un visto bueno a la liquidación, antes de que se emita el acto en cuestión.

El objeto de este contrato fue analizado en la Sentencia T-619 de 1999, así:

“Dicho contrato tiene por objeto constituir una fiducia mercantil sobre los recursos que integran el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, con el fin de que la Fiduciaria los administre, invierta y destine al cumplimiento de los objetivos previstos para el Fondo, uno de los cuales es el pago oportuno de las prestaciones sociales del personal docente. Allí se estipula, igualmente, que una de las obligaciones del Fideicomitente es “reconocer prestaciones sociales que pagará el Fondo”, mientras que compete a la Fiduciaria La Previsora cancelar con los recursos dados en fiducia únicamente el valor de las prestaciones sociales que conforme a la Ley 91 de 1989 deba cancelar el Fondo al personal docente nacional y nacionalizado afiliado, previa determinación de la destinación, prioridad y disponibilidad de los recursos del Fondo para tal efecto, por parte del Consejo Directivo del mismo.”

Por su parte, según el citado contrato, es función del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, "4. Determinar la destinación de los recursos y el orden de prioridad conforme al cual serán atendidas las prestaciones sociales frente a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que garantice una distribución equitativa de los recursos". (artículo 7 de la Ley 91 de 1989- agrega esta Sala).

De todo lo anterior se concluye, que corresponde al Ministerio de Educación Nacional, a través de la Oficina Coordinadora de Prestaciones Sociales del Magisterio, en cada regional, liquidar la prestación social de que se trate y emitir la resolución que reconozca o niegue la prestación, y a la Fiduciaria dar un visto bueno a la liquidación, sin que pueda interferir en la expedición del acto administrativo en curso. El pago efectivo de la prestación corre a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, de conformidad con lo dispuesto en el contrato mencionado, en donde claramente se señala que las prestaciones del personal docente serán reconocidas y pagadas por el mencionado Fondo.

b. La Fiduciaria no es sujeto pasivo de la acción de tutela.

En consideración de lo anterior, se estimó en la sentencia de unificación mencionada que La Previsora no puede ser sujeto pasivo de la acción de tutela del derecho de petición sobre reconocimiento y pago de prestaciones sociales de los docentes al servicio del Estado, ya que " la Fiduciaria La Previsora S.A., es una sociedad de economía mixta, regida por el derecho privado, que, en principio, no puede ser sujeto pasivo del derecho de petición, porque su obligación de administrar los recursos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y en consecuencia efectuar los desembolsos correspondientes a las prestaciones de los docentes, con base en la previa determinación de aquel no le imprime carácter de autoridad pública".

En conclusión, señaló la Corte, que si se examina en casos como el que se revisa el contrato de fiducia suscrito entre la Fiduciaria la Previsora y el Ministerio de Educación Nacional - Fondo de Prestaciones del Magisterio, se advierte que quien puede vulnerar los derechos del peticionario no es la Fiduciaria, sino el Fondo de Prestaciones. En consecuencia, la obligación a que se refiere el accionante en tutela, de conformidad con lo estipulado en el contrato aludido, corresponde satisfacerla al fideicomitente, es decir, al Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales, y no a la Fiduciaria. A ésta corresponderá, una vez reconocida la respectiva prestación, cancelar su valor, previa

determinación de la disponibilidad de recursos y según las prioridades que establezca aquella entidad.

En consecuencia, no puede el juez constitucional disponer, como lo hizo la primera instancia en este caso, que la Fiduciaria ordene el pago de prestaciones sociales, pues estaría invadiendo órbitas de otras autoridades, desnaturalizando el carácter subsidiario y residual de la tutela, y por tanto desconociendo los mandatos superiores.

Sin embargo, precisó la sentencia que lo dicho no exime a la Fiduciaria de su deber de limitarse a cumplir con su obligación de poner un visto bueno a la liquidación y devolver el expediente a la oficina coordinadora del Fondo, porque, como ella misma lo ha reconocido, solo tiene obligaciones de medio y, si nada le compete respecto de la emisión del acto administrativo en curso, no le es permitido impedir que éste sea dictado.

Se aclaró finalmente en el fallo, que “es preciso recordar a la Fiduciaria que no solo el contrato que tiene suscrito con el Fondo rige sus relaciones con éste, porque conforme lo ordena el artículo 4º constitucional, está obligada a sujetar sus actuaciones prima facie a la Constitución Política, la cual, entre otras obligaciones, le impone respetar los derechos de los terceros, para el presente caso, los de los servidores públicos que demandan el pago de sus cesantías parciales. Igualmente, si bien es cierto que el Ordenamiento Superior prevé la posibilidad de que los particulares desempeñen funciones públicas - arts. 123, 210 y 365 C.P.- también lo es que en el ejercicio de las mismas están limitados por la Constitución y la ley -idem-.3

3. El caso concreto.

En el caso sub examine, el docente Héctor Camacho Bahamón afirma en su demanda que radicó su solicitud de reconocimiento y pago de la pensión de jubilación el 8 de noviembre de 1999, ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

- Mediante Resolución 020 de agosto 8 de 2001, esa entidad reconoció a su favor y ordenó el pago de una pensión de vejez a partir de noviembre 18 de 1996, pero hasta el momento de impetrar la tutela (febrero 11 de 2002) no ha recibido el primer pago de su mesada pensional.

- Por esa razón, se dirigió a la Fiduciaria La Previsora, solicitando información acerca del estado del trámite de su pensión, a lo que la demandada le contestó que la resolución de reconocimiento presentaba algunas inconsistencias y en consecuencia fue necesario remitirla a la oficina regional del Amazonas para que fuesen subsanadas, y luego fuera enviada nuevamente a la Fiduciaria para continuar con el trámite de la pensión.

Conforme a lo precedente, esta Sala no observa vulneración alguna de los derechos del accionante por parte de la Fiduciaria, pues, como bien lo expuso la jurisprudencia que se reitera, la misma no es el ente encargado de proferir el acto de reconocimiento de las prestaciones sociales del Magisterio, aunque tiene la obligación de poner el visto bueno a la liquidación y devolver el expediente respectivo a la oficina coordinadora del Fondo de Prestaciones del Magisterio, como lo hizo en este caso dicha entidad.

“...me permito poner en conocimiento de esa Honorable Corte Constitucional, para que obre en autos, que la pensión de jubilación reconocida al accionante mediante resolución No. 17 del Representante del Ministerio de Educación Nacional ante el Amazonas y Coordinador de la Oficina Regional, cuya copia adjunta a la orden de pago se recibió en esta entidad Fiduciaria, le fue programado su pago para el día 20 de octubre de 2002 a través del Banco Ganadero de la ciudad de Leticia.

“Por lo tanto, desde la fecha indicada y ante la entidad bancaria referida, el educador puede retirar los valores correspondientes a las mesadas pensionales incluyendo el presente mes de octubre”.

No obstante lo anterior, vale la pena destacar que de los hechos narrados por el accionante puede deducirse claramente la violación del derecho de petición, no por parte de la Fiduciaria, sino por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, ente que debió ser vinculado a este proceso por el juez de primera instancia, sin que lo hubiera hecho, ya que tardó un año y medio en proferir la resolución de reconocimiento de la pensión de jubilación. En efecto, según lo afirma el accionante, su solicitud de reconocimiento de la pensión fue presentada el 8 de noviembre de 1999 y sólo el 8 de agosto de 2001 se produjo la resolución de reconocimiento. De otro lado, dicha resolución, junto con la orden de pago correspondiente, fue devuelta el 29 de Enero de 2002 por la Fiduciaria a la oficina de origen para que ésta corrigiera unas inconsistencias (Fls. 29, 34

Cuad. 1ª Inst.), con el resultado de que sin justificación razonable la solución definitiva sólo se produjo el 15 de Octubre de 2002.

Como bien lo ha dicho la jurisprudencia de esta Corporación, cuando el docente al servicio del Estado eleva ante la autoridad encargada para el efecto, una solicitud de interés particular tendiente a que se liquide, reconozca y pague una prestación social a la que cree tener derecho, tal petición debe generar una actuación pronta de la administración, que necesariamente ha de culminar con la expresión de reconocer o negar lo pedido, pues es la manera como el derecho constitucional de los asociados a obtener pronta resolución de sus peticiones encuentra plena realización. 4

Cabe señalar que de nada sirve la garantía constitucional de los derechos de petición, vida digna y seguridad social si la Administración Pública demora, como en el presente caso, veintiún (21) meses el reconocimiento y casi tres (3) años el pago de una pensión de jubilación, que visiblemente representa el medio indispensable para la atención de las necesidades vitales del aspirante a pensionado.

Por lo anterior, la Sala ordenará que se compulse copia a la Procuraduría General de la Nación para que se investigue la conducta de los funcionarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- Regional Amazonas que intervinieron en la dilación y demora de los trámites que culminaron en la expedición de la resolución 020 de agosto 8 de 2001.

V. DECISION

Se procederá esta vez como en aquellos casos⁵ en los cuales los supuestos fácticos que dieron origen a la solicitud de amparo ya se encuentran satisfechos, por lo cual se declarará la existencia de un hecho superado y no se adoptará decisión sobre la petición formulada.

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

RESUELVE:

Primero. Declarar la existencia de un hecho superado en relación con la acción de tutela instaurada por Héctor Camacho Bahamón contra la Fiduciaria La Previsora S.A. y, en consecuencia, abstenerse de adoptar decisión sobre la petición formulada.

Segundo. Compulsar copia del presente expediente a la Procuraduría General de la Nación para que se investigue la conducta de los funcionarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio- Regional Amazonas que intervinieron en la dilación y demora de los trámites que culminaron en la expedición de la resolución 020 de agosto 8 de 2001.

Tercero. Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 T-474/93, T-525/93, T-019/94, T-065/94, T-078/94, T-370/95, T-392/95, T-293/96, T-578/97, T-671/97, T-314/98, T-343/98, T-393/98, T-552/98, T-725/98, T-794/98, T-619/99, T-686/99, T-836/99, T-882/99, T-063/00, T-255/00, T-614/00, T-1556/00 y T-631/01.

2 T-673 de 2000

3 Respecto de la atribución a los particulares del ejercicio de funciones públicas y del sometimiento de aquellos a la Constitución, consultar la Sentencia C-866 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, que examinó la constitucionalidad de los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998.

4 Sentencia SU-014 de 2002.

5 Ver entre otras las sentencias T-613 de 2000, T-457 de 2000, T-545 de 2000, T-617 de 2000 y T-1101 de 2000.