

Sentencia T-1613/00

DERECHO DE PETICION EN CESANTIAS PARCIALES-Respuesta sobre reconocimiento no sujeta a disponibilidad presupuestal

ENTIDAD HOSPITALARIA-Pago de cesantías en estricto turno de radicación

FALTA DE LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Aplicación

Cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del quebrantamiento de los derechos fundamentales del actor, no puede concederse la tutela en su contra pues no existe nexo de causalidad entre la acción de tutela y la omisión o acción o amenaza de derechos fundamentales, por lo que se torna improcedente, por configurarse el fenómeno de la falta de legitimación pasiva de la tutela, evento que se presenta en este caso analizado, en donde surge al rompe que como el actor no tiene un vínculo laboral ni legal ni reglamentario con la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca, ésta última entidad no es responsable de la liquidación ni mucho menos del pago de las cesantías parciales reclamadas.

Referencia: expediente T-349484

Acción de tutela instaurada por Carlos Rivera Rodriguez contra la Secretaría de Salud de Cundinamarca.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., noviembre veintiuno (21) del dos mil (2000)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CRISTINA PARDO SCHLESINGER (E), ALVARO TAFUR GALVIS y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera de fecha 11 de julio del 2000, dentro de la acción de tutela instaurada por Carlos Rivera Rodríguez contra la Secretaría de Salud de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Manifiesta que el formulario para la entrega de las cesantías parciales señala que dentro de los requisitos se exige la presentación de una promesa de compraventa de inmueble, en razón a ella, celebró promesa para adquirir un lote con servicios por valor de 20 millones de pesos, en la cual se estipuló una cláusula penal por el 20% del valor del contrato.

Precisó que a pesar de haber interpuesto derecho de petición para que le fuera agilizado el trámite para la entrega de sus cesantías parciales, el gerente del Hospital San Rafael de Fusagasugá, respondió que las cesantías se están cancelando en orden de radicación, razón por la cual se está evacuando las presentadas en julio de 1998 y que además su pago está sujeto a los depósitos que realice el Ministerio de Salud al Fondo Común existente en Pensiones y Cesantías Horizonte S.A. Por lo tanto, señala el actor, que instaura la acción de tutela para evitar un perjuicio irreparable, toda vez que al negarse el pago de sus cesantías, debe cancelar una cláusula penal por valor de 5 millones de pesos en virtud de la negligencia en el pago y reconocimiento de sus cesantías. Solicita que el juez de tutela ordene el giro y pago inmediato del valor de sus cesantías.

Pruebas.

El juez de tutela, una vez admitida la misma, ordenó, en auto del 28 de junio del 2000, notificar al Representante Legal de la Secretaría de Salud de Cundinamarca, al Ministerio de salud y al Representante Legal del Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte S.A.

Por su parte, la Secretaría de Salud de Cundinamarca, mediante escrito del 30 de junio del 2000, manifestó que por ser el Hospital San Rafael de Fusagasugá, entidad empleadora del accionante, una Empresa Social del Estado y entidad pública descentralizada del orden departamental, dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa

es quien tiene la obligación de liquidar y pagar las cesantías parciales. Así mismo, indicó que entre la Secretaría de salud y el actor no se presenta relación laboral alguna y que no están probados los presupuestos que determinen que tal entidad debe cancelar al peticionario una suma cierta por concepto de cesantías.

Por su parte el Ministerio de Salud, mediante escrito de fecha 10 de junio del 2000, respondió que debía ser excluido de cualquier responsabilidad en la presente acción, toda vez que la entidad ha cumplido con los trámites y procedimientos establecidos en la Ley 100 de 1993, y en los decretos 530 de 1994 y 3061 de 1997, en lo relacionado con las prestaciones sociales del Hospital San Rafael de Fusagasugá.

Explicó que en relación a la deuda prestacional anterior al 31 de diciembre de 1993, se creó mediante la Ley 60 de ese año el Fondo de Pasivo prestacional del sector salud, cuyo objeto es garantizar el pago de la deuda acumulada a 31 de diciembre de 1993, por concepto de cesantías, reservas para las pensiones y pensiones de jubilación. Esta garantía de pago se otorga a los trabajadores de las instituciones de salud del sector público y de aquellas instituciones de salud privadas, que hayan sido sostenidas y administradas por el Estado o que se liquiden y sus bienes se destinen a una entidad pública.

Señaló que la deuda en el caso anterior se pagará con recursos de la Nación, de las entidades territoriales y de las instituciones privadas previa la suscripción de convenios de concurrencia.

Manifestó que respecto a la deuda prestacional generada desde enero de 1994, la Ley 60 estableció que una porción de las transferencias del situado fiscal a las entidades territoriales se destinarían automáticamente a garantizar las sumas para el pago de la deuda prestacional, las cuales serán giradas a las entidades de previsión y fondos de cesantías a los cuales se encuentren afiliados los trabajadores.

Indicó que el Fondo Nacional de Pasivo Prestacional del sector salud sigue un procedimiento para el reconocimiento de cesantías, el cual es el siguiente:

* Las entidades entregan la información al Fondo

- * Se efectúan cálculos preliminares para todas las instituciones
- * Funcionarios del Fondo del Ministerio de Hacienda realizan auditoría de la información entregada.
- * Se solicita por parte del Fondo un aval a la dirección de Presupuestación del Ministerio de salud, la cual envía la solicitud de aval al Ministerio de Hacienda para su expedición.
- * El Ministerio de Salud expide una resolución reconociendo beneficiarios deuda y concurrencia.
- * Se suscribe el contrato de concurrencia con el Departamento respectivo.
- * El Fondo gira los recursos de conformidad con lo establecido en el contrato de concurrencia.

Declaró que el trámite adelantado por el Fondo Nacional de Pasivo Prestacional del Ministerio de salud en relación con el Departamento de Cundinamarca se encuentra que ya se expidió la resolución que reconoce beneficiarios y deuda y solo se espera que el Departamento de Cundinamarca aporte los documentos contractuales para suscribir el respectivo contrato de concurrencia.

Agregó que la entidad de salud debe garantizar anualmente los recursos para pagar las cesantías y su retroactividad y continuará con la responsabilidad de pagar directamente tales sumas hasta el momento en que se firme el contrato en el cual se establece la concurrencia para el pago de la deuda.

Por su parte, el Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte S.A., mediante escrito de fecha 10 de julio del 2000, indicó al juez de tutela, que suscribió el primero de septiembre de 1997 un convenio para la administración de las cesantías con el Hospital San Rafael de Fusagasugá, en el cual se estableció que la responsabilidad de la sociedad administradora de cesantías se limitaba única y exclusivamente a aquellas sumas consignadas por la entidad de salud.

Señaló que a la fecha el Hospital San Rafael no ha depositado suma alguna por concepto de cesantías parciales a favor del actor.

Anotó que de conformidad con el artículo 7º de la Resolución No. 1584 de 1997, expedida por la Secretaría de Salud de Cundinamarca, la solicitud y trámite de cesantía parcial deberá adelantarse directamente ante la oficina de recursos humanos de la entidad de salud, la cual deberá realizar la liquidación correspondiente y elaborar el acto administrativo de reconocimiento y orden de pago para luego remitirlo a HORIZONTE , para que pueda éste efectuar el pago.

Afirmó que no hay recibido ni del actor ni de la entidad de salud, solicitud de orden de pago de cesantías parciales, pues tal como lo manifiesta el actor en su demanda hasta ahora se está tramitando el retiro parcial de sus cesantías directamente ante la entidad de salud.

1. La Sentencia Judicial Objeto de Revisión

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, mediante providencia de fecha 11 de julio del 2000 decidió negar la tutela, apoyándose en jurisprudencia de la Corte Constitucional, en razón a la falta de legitimidad por pasiva ya que en sentir del Tribunal no es la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca, a quien corresponde el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales perseguidas por el accionante, razón por la cual no puede ordenárseles el cumplimiento de un deber que no les corresponde.

De otra parte, en criterio del Tribunal no hay prueba que permita inferir el reconocimiento del derecho a recibir las cesantías parciales e igualmente no ser la entidad señalada por el actor quien deba reconocer y asumir el pago de tal derecho, por lo tanto la presente acción de tutela será negada.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

Pretende el actor, a través de la acción de tutela que el juez ordena a la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca, el giro inmediato del valor de sus cesantías parciales, para proceder a su inmediato pago, en razón a que, en sentir del actor, la entidad le está vulnerando sus derechos fundamentales a la igualdad, trabajo, vivienda digna y propiedad

privada, ya que cumplió con los requisitos para obtener la entrega de sus cesantías parciales al haber celebrado un contrato de compraventa de un inmueble por valor de 20 millones de pesos, en el cual estipuló una cláusula penal por el 20% del valor del contrato, pero que luego de haber solicitado la agilización del trámite ante el gerente del Hospital San Rafael de Fusagasugá, en donde presta sus servicios hace más de 27 años, éste le respondió que las cesantías se están cancelando en estricto orden de radicación, además que su pago está sujeto a los depósitos que realice el Ministerio de Salud al Fondo común en Pensiones y Cesantías Horizonte S.A.

Señala que para evitar un perjuicio irremediable pues debe pagar una cláusula penal de cinco millones de pesos por incumplir un contrato de compraventa debido a la negligencia en el pago y reconocimiento de sus cesantías; el juez de tutela debe ordenar a quien corresponda el reconocimiento, liquidación y cancelación de sus cesantías.

1. Reiteración de jurisprudencia. El pago de cesantías parciales. El caso concreto

En efecto, en múltiple jurisprudencia, esta Corte ha tenido oportunidad de pronunciarse a propósito del tema que se debate en esta ocasión, en cuanto al pago de las cesantías parciales de los servidores públicos, en el sentido de que es procedente la acción de tutela para obtener el pago de dicha prestación económica, siempre y cuando la misma se haya reconocido y liquidado con anterioridad a la tutela y la razón para demorar su reconocimiento y cancelación radique únicamente en la falta de disponibilidad presupuestal.

En efecto esta Corte ha señalado que en estos eventos al servidor público hay que suministrarle una respuesta de fondo a su petición (Sentencias T-418 de 1996; T-039 y T-072 de 1999).

Así las cosas, en numerosos fallos proferidos por esta Corporación¹, en relación con tutelas iniciadas por funcionarios públicos con base en hechos similares al estudiado, esta Corte ha estimado que la tutela no es el mecanismo judicial idóneo para hacer efectivo el pago de las cesantías parciales. Sin embargo, ha aceptado esta Corporación que la tutela es procedente para evitar la violación del derecho a la igualdad, dado el trato discriminatorio del cual son objeto algunos empleados que han permanecido bajo antiguos regímenes prestacionales en

materia de cesantías retroactivas.

Ahora bien, resulta a su vez violatorio del derecho de petición, el supeditar el reconocimiento de las cesantías solicitadas a la disponibilidad presupuestal de los recursos para su efectivo pago pues esta excusa no es válida, pues una cosa es tener o no el derecho a la prestación solicitada y otra es su efectivo pago.

En el caso concreto objeto de estudio, las cesantías apenas fueron solicitadas al director del Hospital San Rafael de Fusagasugá, el día 24 de mayo del 2000 (folio 1) y no hay prueba en el expediente sobre reconocimiento y liquidación de la misma, razón por la cual no se puede predicar vulneración alguna de ningún derecho fundamental porque no existe una mora objetiva o razonable, mucho más cuando de la respuesta de la gerencia del Hospital, se infiere que esta entidad descentralizada del orden departamental, efectivamente está pagando las cesantías parciales, de acuerdo con el estricto turno de radicación, conforme lo ordena el derecho constitucional de igualdad, pues aceptar lo contrario, se estaría desplazando de sus turnos a otros servidores públicos que están en iguales condiciones al solicitante de la tutela. Es decir, a éstos se les estaría dando un trato discriminatorio y de todas maneras desventajas, en razón únicamente de que no interpusieron una acción de tutela.

Ahora bien, también observa la Corte que la parte demandada en esta oportunidad no es la entidad a quien corresponde hacer el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales solicitadas por el actor, pues es claro que de acuerdo con el artículo 7 de la Resolución No. 1584 de 1997, expedida por la Secretaría de salud de Cundinamarca (folios 11 y 12 del expediente), la solicitud y trámite de la cesantía parcial del actor debe ser adelantada directamente ante la Oficina de Recursos Humanos del Hospital San Rafael de Fusagasugá, entidad esta última, a quien le corresponde por competencia administrativa y conforme al marco laboral pertinente, realizar la liquidación y elaboración del acto administrativo que contiene el reconocimiento y orden de pago de la prestación solicitada, para luego remitirlo al Fondo de Pensiones y Cesantías Horizonte, trámite que en el caso concreto se echa de menos pues no se ha aplicado lo previsto en los artículos 6 y 7 de la Resolución 1584 de 1997 y al tenor del Convenio suscrito entre Pensiones y Cesantías Horizonte S.A. y el Departamento de Cundinamarca.

En consecuencia, como lo ha reiterado permanentemente esta Corte cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del quebrantamiento de los derechos fundamentales del actor, no puede concederse la tutela en su contra pues no existe nexo de causalidad entre la acción de tutela y la omisión o acción o amenaza de derechos fundamentales, por lo que se torna improcedente, por configurarse el fenómeno de la falta de legitimación pasiva de la tutela, evento que se presenta en este caso analizado, en donde surge al rompe que como el actor no tiene un vínculo laboral ni legal ni reglamentario con la Secretaría de Salud del Departamento de Cundinamarca, ésta última entidad no es responsable de la liquidación ni mucho menos del pago de las cesantías parciales reclamadas. Por lo tanto la Sala, en la parte resolutive de esta Sentencia confirmará el fallo de instancia.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso de tutela instaurado por Carlos Julio Rivera Rodríguez contra la Secretaría de Salud de Cundinamarca.

Segundo.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Sentencias T-418, T-448 de 1996; T-098, T-175, T-206, T-228, T-363, SU-400, T-499 de 1997, T-006, T-039 y T-072 de 1999, entre otras.