

T-206-97

Sentencia T-206/97

DERECHO DE PETICION-Resolución material

La oportuna respuesta exigida como factor integrante e insustituible del derecho de petición debe tocar el fondo mismo del asunto planteado por el peticionario, resolviendo sobre él de manera clara y precisa, siempre que la autoridad receptora de la solicitud goce de competencia. Las respuestas evasivas o las simplemente formales, aun producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas, la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa. La acción de tutela cabe, no para definir judicialmente el derecho litigioso en materia laboral o la liquidación aplicable (el quantum de lo adeudado), todo lo cual corresponde a la administración y, en su caso, a la justicia laboral, sino con el objeto de hacer efectivo el derecho fundamental contemplado en el artículo 23 de la Constitución.

PARTIDA PRESUPUESTAL-Apropiaciones para pago de cesantías parciales

La circunstancia coyuntural de la falta de una partida suficiente en el presupuesto constituye óbice para el pago inmediato pero de ninguna manera puede erigirse en obstáculo para que la administración determine si el derecho existe en el caso concreto, ni tampoco para que proceda a su liquidación, ni para que inicie los indispensables trámites, con miras a futuras provisiones presupuestales respecto de vigencias posteriores, o a las adiciones necesarias en la que se ejecuta. Los solicitantes tenían derecho a que la Administración Judicial les resolviera sin demora, es decir, dentro de los términos legales, si tenían o no derecho al pago de sus cesantías parciales. Otra cosa era la disponibilidad actual del Estado para pagarles de modo inmediato, según el Presupuesto de la vigencia respectiva. Reconocer que tenían el derecho en ese momento no equivalía al pago pero implicaba, como surge de la Constitución, que se hiciera lo necesario para atender a esas obligaciones en el período siguiente o, inclusive, dentro del mismo que se venía ejecutando, mediante procedimientos legalmente contemplados, como las adiciones presupuestales.

CESANTIAS PARCIALES DE EMPLEADOS JUDICIALES

INAPLICACION DE NORMA-Reconocimiento y liquidación de cesantías parciales

La disposición, en cuanto hace a la liquidación y reconocimiento de prestaciones, como la cesantía, es inconstitucional, puesto que ignora de manera protuberante el artículo 43 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”. 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 esa norma legal, 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.

Referencia: Expedientes acumulados T-81209, T-106543, T-110914 y T-111424.

Acciones de tutela instauradas por Oscar Raúl Rivera Garcés, Baudilio Pedraza Ortega, Edelmira Corredor González y Clara Inés La Rotta de Prieto contra la Dirección Seccional de Administración Judicial -Distrito de Tunja-.

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintiséis (26) días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Penal-; el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo- secciones Segunda y Quinta; el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja -Sala Penal-; y el Tribunal Administrativo de Boyacá -Sala Plena-.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Oscar Raúl Rivera Garcés, Baudilio Pedraza Ortega, Edelmira Corredor González y Clara Inés La Rotta de Prieto incoaron sendas acciones de tutela contra la Dirección Seccional de Administración Judicial -Distrito de Tunja-.

Los actores son servidores públicos de la rama judicial. Afirman que hace varios meses solicitaron el reconocimiento y pago de las cesantías parciales, a las cuales dicen tener derecho, sin que hubieran obtenido respuesta al respecto por parte de dicho organismo.

Alegan, además, que la demandada está utilizando procedimientos dilatorios injustificados para proferir el acto administrativo, mediante el cual se resuelva sobre sus peticiones, toda vez que algunos han recibido comunicaciones de la Oficina Seccional, en las cuales se les informa que los documentos presentados llenan los requisitos establecidos en la ley y que una vez exista disponibilidad presupuestal y les corresponda su respectivo turno de acuerdo con el número de radicación, les darán a conocer la fecha de reconocimiento y pago de la cesantía solicitada.

La aludida omisión de la autoridad pública -estiman los demandantes- viola sus derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y el de petición. Uno de ellos, Oscar Raúl Rivera Garcés, considera vulnerados los derechos a la igualdad, a tener una vivienda digna, a la educación de sus hijos, pues no tienen un lugar adecuado para estudiar, y además alega que se han desconocido los derechos de la familia.

Los actores solicitan al juez de tutela que ordene a la Dirección Seccional de Administración Judicial del Distrito de Tunja responder las mencionadas peticiones, y que advierta lo siguiente: “Responder con argumentos de deficiencia administrativa o presupuestal por parte de la entidad, no resuelve el derecho de petición”. El señor Rivera Garcés pretende que se ordene a la demandada que proceda a liquidar la cesantía parcial y que realice los trámites necesarios para obtener el correspondiente pago.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES

Se relaciona el contenido de las decisiones judiciales que resolvieron sobre las acciones instauradas.

A. Expediente T-81209. Proceso de tutela promovido por Oscar Raúl Rivera Garcés. Correspondió su conocimiento en primera instancia a la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

Se concedió el amparo del derecho de petición, por cuanto, a juicio del Tribunal, ni la

comunicación en que se informa al peticionario que una vez exista disponibilidad presupuestal y le corresponda el turno de acuerdo con el número de radicación, conocerá la fecha del reconocimiento y pago de la cesantía solicitada, ni los certificados en los cuales se consigna que no hay disponibilidad presupuestal para atender compromisos por concepto de cesantías parciales, constituyen respuesta efectiva por parte de la administración. En tal virtud, se ordenó resolver acerca de la solicitud dentro del término de quince (15) días. Negó en cambio la tutela en lo relativo a la pretensión del demandante de disponer la liquidación de la cesantía parcial a su favor y adelantar los trámites relativos a su pago.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decidió confirmar la sentencia, en cuanto protegió el derecho de petición.

El fallo de segundo grado censuró, además, la conducta del organismo demandado, que pretendió dar por cumplido el fallo de primera instancia negando “en este momento” el reconocimiento y liquidación de la cesantía parcial, con base en la falta de disponibilidad presupuestal.

Por tanto, el Consejo de Estado resolvió “ordenar a la Dirección Seccional de Administración Judicial -Distrito de Tunja-, que en la respuesta informe al peticionario la fecha probable del pago”.

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado profirió fallo de segunda instancia. Estimó esta Corporación que no se vulneró el derecho de petición y tampoco el debido proceso porque la demandada, aunque tardíamente, dio contestación a la solicitud formulada por la actora, informándole que le correspondía el turno 31 y que su cancelación estaba supeditada a la disponibilidad presupuestal, lo cual resulta lógico, puesto que a la administración no se le puede imponer el cumplimiento de lo imposible.

También afirmó el Consejo de Estado que el derecho al trabajo, aunque fundamental, es tutelable sólo en casos excepcionales, y que el presente asunto no encuadra dentro de tales supuestos.

C. Expediente T-106543. Acción de tutela incoada por Baudilio Pedraza Ortega. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja -Sala Penal- decidió amparar el derecho de petición del demandante. En consecuencia, ordenó a la Administración Judicial resolver, dentro del

término de las 48 horas siguientes, la solicitud formulada por el actor. La aludida providencia no fue impugnada.

D. Expediente T-111424. Proceso de amparo promovido por Clara Inés La Rotta de Prieto. Fue fallado en primera instancia por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, que tuteló los derechos de petición y del debido proceso administrativo.

Para el Tribunal, el derecho de petición queda satisfecho tan sólo cuando la administración pública responde solucionando de manera efectiva el problema planteado, que en este caso consistiría tan solo en dos alternativas: producir un acto administrativo que reconociera el derecho a la cesantía parcial solicitada por reunir los requisitos legales, o, en su defecto, negara la pretensión por no tener derecho a ello.

“Cualquier otra respuesta -agregó la providencia- no soluciona ni satisface el derecho de petición y por eso encontramos que la liquidación interna y las comunicaciones enviadas a la peticionaria informándole sobre el trámite de su petición de cesantía parcial, en el que se le advierte que tan pronto exista disponibilidad presupuestal procederán al reconocimiento y pago (...), no resuelven de ninguna manera el punto de controversia”.

En segunda instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia revocó la providencia y, en su lugar, denegó por improcedente el amparo solicitado, aduciendo que “las alternativas que ofrece el artículo 6o. del Código Contencioso Administrativo no son únicamente el reconocimiento o la negación del derecho del solicitante (...), sino que también, cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se puede informar al interesado los motivos que impiden la inmediata solución, indicándole la fecha en que se resolverá la petición”.

La Corte Suprema hace referencia a las normas constitucionales y legales relativas al presupuesto, y recuerda además el carácter eventual de las cesantías parciales, lo que dificulta presupuestar exacta y anticipadamente las cifras destinadas a cubrir las erogaciones por dicho concepto.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Según lo disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, y el Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos al resolver acerca de las acciones instauradas en el asunto de la referencia. Las providencias materia de examen fueron debidamente seleccionadas, acumulados -en virtud de la unidad de materia- y repartidas a esta Sala.

2. La resolución material de las solicitudes, elemento inherente al derecho de petición. Inaplicabilidad de una norma inconstitucional. Carencia de relación entre la falta de disponibilidad presupuestal y el derecho de petición

Una vez más afirma la Corte, como lo había hecho en las sentencias T-575 del 14 de diciembre de 1994 y T-165 del 1 de abril de 1997, que la oportuna respuesta exigida en el artículo 23 de la Carta como factor integrante e insustituible del derecho de petición debe tocar el fondo mismo del asunto planteado por el peticionario, resolviendo sobre él de manera clara y precisa, siempre que la autoridad receptora de la solicitud goce de competencia.

Para esta Sala, las respuestas evasivas o las simplemente formales, aun producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas, la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución.

En efecto, la respuesta aparente pero que en realidad no niega ni concede lo pedido, desorienta al peticionario y le impide una mínima certidumbre acerca de la conducta que debe observar frente a la administración y respecto de sus propias necesidades o inquietudes: no puede hacer efectiva su pretensión, pero tampoco tiene la seguridad de que ella sea fallida.

Tal circunstancia hace inútil el derecho fundamental del que se trata y, por tanto, cuando ella se presenta, debe considerarse vulnerado el artículo 23 de la Carta Política.

En los casos objeto de análisis, la característica común a las respuestas recibidas por los solicitantes radica precisamente en la indefinición acerca de la materia planteada por ellos ante la administración judicial -el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales-, pues, aunque no se les niega que puedan tener derecho a retirarlas de conformidad con la ley, se

les aplaza indefinidamente la respectiva resolución por un motivo ajeno al derecho mismo, consistente en la falta de apropiación presupuestal.

Para la Corte Constitucional es claro que, si bien, como lo ha sostenido invariablemente en su jurisprudencia, no debe producirse erogación alguna de parte del Estado con cargo al tesoro público si no existe la correspondiente provisión presupuestal, de ésta no depende la decisión administrativa sobre el derecho que pueda tener el trabajador al reconocimiento de lo que se le adeuda por concepto de una determinada prestación que el sistema jurídico le otorga.

En otros términos, la circunstancia coyuntural de la falta de una partida suficiente en el presupuesto constituye óbice para el pago inmediato pero de ninguna manera puede erigirse en obstáculo para que la administración determine si el derecho existe en el caso concreto, ni tampoco para que proceda a su liquidación, ni para que inicie los indispensables trámites, con miras a futuras provisiones presupuestales respecto de vigencias posteriores, o a las adiciones necesarias en la que se ejecuta.

Así, en el asunto que se examina, los solicitantes tenían derecho, con base en el artículo 23 de la Constitución, a que la Administración Judicial les resolviera sin demora, es decir, dentro de los términos legales, si tenían o no derecho al pago de sus cesantías parciales. Otra cosa era la disponibilidad actual del Estado para pagarles de modo inmediato, según el Presupuesto de la vigencia respectiva. Reconocer que tenían el derecho en ese momento no equivalía al pago pero implicaba, como surge de la Constitución, que se hiciera lo necesario para atender a esas obligaciones en el período siguiente o, inclusive, dentro del mismo que se venía ejecutando, mediante procedimientos legalmente contemplados, como las adiciones presupuestales.

No era necesario, pues, que la prestación correspondiente fuera causada con carácter definitivo, como parece deducirse de uno de los fallos de segunda instancia, toda vez que, por una parte, la ley autoriza a los trabajadores para que, sin dar por terminada su relación laboral, soliciten el reconocimiento y pago de parte de sus cesantías, lo cual implica la obligación correlativa de la administración de liquidarles lo correspondiente si se cumplen los requisitos legales y de pagarles cuando haya apropiación presupuestal, debiendo adelantar las pertinentes gestiones para su futura inclusión en el presupuesto si aquélla es insuficiente.

Y, por otra parte, el carácter eventual de una cierta solicitud no constituye razón válida para enervar el derecho de petición, ya que, si tal razonamiento se aceptara, se concluiría en la absoluta nugatoriedad del mismo.

Adicionalmente, desde el punto de vista fiscal, el imperio de la tesis según la cual las obligaciones eventuales de la administración no son susceptibles de preverse presupuestalmente significaría que el Congreso únicamente estaría autorizado para incluir, en cuanto a cada ejercicio, vencimientos a término fijo. Lo que prohíbe el inciso 2 del artículo 346 de la Constitución es algo bien diferente:

Es decir, para venir al asunto en controversia, si la ley anterior ha autorizado que los trabajadores reclamen sus cesantías parciales cumpliendo ciertos requisitos, es posible prever presupuestalmente los gastos que puedan derivarse del ejercicio de ese derecho en un determinado período y hacer provisiones para atender los eventuales requerimientos que durante él surjan al respecto.

Lo que no se permite es decretar el gasto en concreto sin que tal provisión exista para una cierta vigencia ya que, según el artículo 345 de la Carta, no puede hacerse erogación con cargo al erario sin que la partida correspondiente se halle realmente incluida en el presupuesto de gastos.

No se oculta a la Corte que, al momento de proferir este fallo, está vigente el artículo 14 de la Ley 344 de 1996, que dice:

“Artículo 14. Las cesantías parciales o anticipos de cesantías de los servidores públicos, sólo podrán reconocerse, liquidarse y pagarse cuando exista apropiación presupuestal disponible para tal efecto, sin perjuicio de que en los presupuestos públicos anuales se incluyan las apropiaciones legales para estos efectos y para reducir el rezago entre el monto de solicitudes y los reconocimientos y pagos, cuando existan. En este caso, el rezago deberá reducirse al menos en un 10% anual, hasta eliminarse”.

Basta verificar su incompatibilidad con claros preceptos constitucionales para concluir que la transcrita disposición, en cuanto hace a la liquidación y reconocimiento de prestaciones, como la cesantía, es inconstitucional, puesto que ignora de manera protuberante el artículo 43 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). 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 esa norma legal, 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.

Con arreglo al artículo 4 de la Constitución Política, esta Corte inaplicará las palabras “reconocerse, liquidarse y...”, incluidas en el artículo 14 de la Ley 344 de 1996, y aplicará, a cambio de ellas, lo previsto en los artículos 53 y 345 de la misma Carta.

Como consecuencia de lo anterior, se revocarán los fallos de instancia, en cuanto negaron la protección, y se confirmarán en cuanto la concedieron.

La Administración Judicial deberá responder en forma clara a los peticionarios sobre el objeto de su solicitud, determinando si tienen derecho o no a la cesantía parcial, informándoles en caso positivo cuál es su respectiva liquidación a la fecha, y, en caso negativo, señalando los motivos correspondientes, que no pueden consistir en la invocación de las expresiones legales que en este fallo se inaplican.

No significa lo dicho que la Corte varíe su criterio, expresado en Sentencia T-01 del 21 de enero de 1997 en el sentido de que no es la tutela, en principio, el mecanismo adecuado para obtener la liquidación o reliquidación de prestaciones sociales.

Lo que por la presente sentencia se pretende subrayar, es que, cuando la persona pide al Estado que se le defina si tiene o no derecho a algo, la autoridad correspondiente le debe responder en uno u otro sentido, de manera contundente.

Si ello conduce a una decisión afirmativa, en el caso de prestaciones como las aquí tratadas, lo que se sigue es la liquidación de las sumas a que tiene derecho el solicitante.

La acción de tutela cabe, no para definir judicialmente el derecho litigioso en materia laboral o la liquidación aplicable (el quantum de lo adeudado), todo lo cual corresponde a la

administración y, en su caso, a la justicia laboral, sino con el objeto de hacer efectivo el derecho fundamental contemplado en el artículo 23 de la Constitución.

La tutela puede ser viable, eso sí, para impedir que se perpetúe una violación a derechos constitucionales que rebasan el campo estrictamente laboral, como ha acontecido con el de la igualdad en circunstancias como las descritas en las sentencias T-418 del 9 de septiembre de 1996 y T-175 del 8 de abril de 1997.

Nada ordenará la Corte al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre apropiaciones presupuestales, en cuanto dicho organismo no es parte dentro de los procesos objeto de revisión.

IV. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, proferido el 31 de agosto de 1995, en relación con la acción de tutela incoada por Oscar Raúl Rivera Garcés (expediente T-81.209), en cuanto tuteló el derecho de petición. La Administración Judicial, si ya no lo hubiere hecho, deberá resolver de fondo, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo sobre la solicitud presentada.

Segundo.- REVOCAR el fallo proferido por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 12 de septiembre de 1996, dentro del proceso T-110914, en relación con la acción de tutela instaurada por Edelmira Corredor González. En su lugar, se CONCEDE la tutela del derecho de petición, y en consecuencia, se ordena a la Dirección Seccional de Administración Judicial del Distrito de Tunja que, dentro de la cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, resuelva de fondo sobre la solicitud de cesantías parciales formulada por la peticionaria.

Tercero.- CONFIRMAR la decisión proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Tunja, el 9 de agosto de 1996, en virtud de la cual se protege el derecho de petición del señor Baudilio Pedraza Ortega (expediente T-106543). La Administración Judicial, si ya no lo hubiere hecho, deberá resolver de fondo, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, sobre la solicitud presentada.

Cuarto.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 19 de septiembre de 1996, por el cual se denegó el amparo solicitado por Clara Inés La Rotta de Prieto (expediente T-111424). En su lugar, se CONCEDE la tutela del derecho de petición y, en consecuencia, se ordena a la demandada que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, proceda a responder, resolviendo materialmente, la solicitud formulada por la demandante.

Al responder, la Dirección Seccional tendrá en cuenta que mediante este fallo la Corte Constitucional inaplica las palabras “reconocerse, liquidarse y...”, del artículo 14 de la Ley 344 de 1996.

Sexto.- En caso de que la administración reconozca a los demandantes el derecho a reclamar cesantía parcial, ésta se liquidará con la correspondiente indexación, en los términos de la Sentencia C-448 del 19 de septiembre de 1996, proferida por esta Corte, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se sitúen los fondos necesarios para ello.

Séptimo.- Líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General