T-228-97

Sentencia T-228/97

DERECHO A LA IGUALDAD-Discriminación por régimen de cesantías parciales

DERECHO DE PETICION-Resolución clara y específica

Toda persona tiene derecho a que la respuesta de la administración sea clara y específica en torno a la resolución adoptada, con independencia de si es negativa o positiva. La respuesta, entonces, además de oportuna, ha de ser exacta y del contenido del respectivo acto debe desprenderse sin dificultad la conclusión acerca del sentido y los alcances de la determinación en ella adoptada.

CESANTIAS PARCIALES DE EMPLEADOS JUDICIALES

INAPLICACION DE NORMA-Reconocimiento y liquidación de cesantías parciales

PARTIDA PRESUPUESTAL-Apropiaciones para pago de cesantías parciales

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Pago de cesantías parciales

Referencia: Expediente T-117280

Acción de tutela instaurada por Silvia Ocampo Ramírez contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección Seccional de la Rama Judicial-Antioquia

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisan los fallos proferidos por la Sala Décima de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín y por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Silvia Ocampo Ramírez promovió acción de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección Seccional de la Rama Judicial-Antioquia, por estimar violados sus derechos a la igualdad y al trabajo, y el de petición.

La accionante, empleada de la Rama Judicial, afirma que no se acogió a la reforma prevista en los decretos 57 y 110 de 1993, sino que optó por permanecer sometida al antiguo régimen prestacional.

El día 29 de agosto de 1994 la demandante solicitó a la Dirección Seccional de la Rama Judicial-Antioquia, la liquidación y pago de sus cesantías parciales, sin que a la fecha en que formuló la acción haya obtenido respuesta efectiva al respecto.

Considera la señora Ocampo Ramírez que es evidente la discriminación de que son víctimas las personas que permanecieron en el antiguo régimen, pues mientras que éstos deben esperar indefinidamente el reconocimiento y pago de las cesantías parciales, los que optaron por las nuevas disposiciones, son beneficiados con la consignación oportuna en el respectivo fondo.

La accionante solicita al juez de tutela que ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público situar los fondos requeridos para el pago de sus cesantías parciales y los respectivos intereses de mora, y que ordene a la mencionada Dirección Seccional el pago de tal obligación.

Mediante oficio del 1° de octubre de 1996, la Directora Seccional de la Rama Judicial-Antioquia informó a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín que la resolución de reconocimiento de las cesantías parciales de la demandante no ha sido expedida aún -no obstante haber informado a la peticionaria, por escrito, la suma en que fueron “liquidadas” sus cesantías parciales- “por cuanto se estaba a la espera de que se asignara la partida presupuestal para el año 1996”. Aduce que “no puede expedir resoluciones reconociendo cesantías parciales (...) mientras no exista disponibilidad presupuestal, y hacerlo me acarrearía sanciones penales y fiscales”.

II. DECISIONES JUDICIALES

Estimó el Tribunal que, en vista de que no se había expedido todavía una resolución que reconociera y liquidara las cesantías de la peticionaria, no existen entonces bases sólidas para definir si la señora Ocampo Ramírez es merecedora de la protección de los derechos a la igualdad y al trabajo.

El juez de tutela decidió amparar solamente el derecho de petición de la actora, puesto que la administración “no puede contentarse con responder una petición como la que se comenta, con la simple esperanza que se ofrece en un oficio (...), es necesario proferir el respectivo acto administrativo en forma efectiva, diligente y ágil, lo que debe hacerse en un tiempo razonable”.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo de primera instancia, mediante sentencia del 18 de noviembre de 1996.

Estimó que la actora gozaba de otros medios de defensa judicial, específicamente los que ofrece la vía contencioso administrativa, y que no podía concedérsele la tutela como mecanismo transitorio en cuanto no se hallaba en el caso de un perjuicio irremediable.

En lo relativo al derecho de petición, la Corte Suprema confirmó también lo dispuesto por el Tribunal, advirtiendo que, a su juicio, la accionante contaba con otro mecanismo judicial -no indicado en la sentencia-, en procura de la satisfacción de sus pretensiones, y que si no revocaba la decisión de conceder la tutela en ese aspecto, era tan solo a falta de impugnación por los organismos públicos demandados.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los fallos de la referencia, según lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y de conformidad con el Decreto 2591 de 1991.

Se advierte que el presente caso estaba incluido inicialmente en el grupo de sentencias revisado mediante Fallo T-175 del 8 de abril de 1997, pero la decisión correspondiente no apareció en la parte resolutive del mismo.

No obstante, siendo necesario que se defina lo relativo a la confirmación o revocación de los fallos de instancia, la Sala resolverá al respecto, sobre la base de que la enunciada omisión implicó que en realidad, en lo que atañe a la señora Silvia Ocampo Ramírez no hubo fallo de revisión.

2. El derecho a la igualdad

Obran en este caso las mismas razones expuestas en la aludida Sentencia T-175 del 8 de abril de 1997, para revocar parcialmente aquellas providencias que negaron la tutela del derecho a la igualdad de los accionantes, pese a la exactitud que entre sí guardaban en torno a las pretensiones y los motivos de vulneración.

La Corte Constitucional, al contrario de lo que estimó la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de segunda instancia, considera que el Ministerio de Hacienda y la Administración Judicial vulneraron el derecho a la igualdad de la peticionaria, por cuanto, mientras las cesantías parciales de los empleados que se acogieron al nuevo régimen previsto en los decretos 57 y 110 de 1993 son desembolsadas en un término de pocos días, quienes optaron por el sistema anterior -entre ellos la señora Ocampo Ramírez- han tenido que soportar el transcurso de varias vigencias presupuestales -en este caso las de 1994, 1995 y 1996- sin que se les haya cancelado, y en algunos eventos, como el presente, sin que siquiera hubieran obtenido respuesta a la petición formulada.

3. El derecho de petición. Obligación de resolver en forma clara y precisa sobre las solicitudes formuladas

El alcance del derecho de petición contemplado en el artículo 23 de la Carta Política va mucho más allá de la respuesta formal, aunque sea oportuna.

El peticionario no queda satisfecho cuando, siendo competente la autoridad a quien dirige su petición, ella se limita a enviar una contestación vacía de contenido, en la que finalmente, aparentando que se atiende a la persona, en realidad no se decide sobre el tema objeto de su inquietud, sea en interés público o privado, dejándola en el mismo estado de desorientación inicial.

Al respecto ha sostenido esta Corte:

“La respuesta dada debe además resolver el asunto (...), no se admiten respuestas evasivas, o la simple afirmación de que el asunto se encuentra “en trámite”, pues ello no se considera una respuesta.

En efecto, ha de hacerse siempre un juicio lógico comparativo entre lo pedido y lo resuelto,

para establecer claramente si se trata o no de una verdadera contestación, pues como lo afirmó la Corte en sentencia T-418 de 1992 (M.P.: Dr. Jaime Sanín Greiffenstein), tal derecho no se satisface si no se toma “una posición de fondo, clara y precisa por el competente”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-165 del 1 de abril de 1997).

(...)

“Desde el punto de vista jurídico, entre otros significados que no vienen al caso, “resolver” representa adoptar una decisión o dilucidar un litigio o controversia, en ambos casos con efectos vinculantes. Lo segundo corresponde, en principio, a las autoridades judiciales y lo primero, normalmente, a quien cumple función administrativa.

En lo relativo al derecho de petición, la autoridad ante la cual se ejerce está obligada a resolver, pues, por contrapartida, el peticionario tiene la garantía constitucional de “obtener pronta resolución”.

Considera la Corte que el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa cumple su obligación notificando o comunicando una respuesta apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado. El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente. Por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes de los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar”. (Cfr. Corte Constitucional .Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-575 del 14 de diciembre de 1994)

Pero, además, toda persona tiene derecho a que la respuesta de la administración sea clara y específica en torno a la resolución adoptada, con independencia de si es negativa o positiva.

No se viola el derecho de petición por negar lo pedido, como lo ha reiterado la jurisprudencia, pero sí se vulnera de modo ostensible cuando la respuesta es vaga o contradictoria, pues en ambos casos lo que se tiene es lo contrario de una decisión.

La respuesta, entonces, además de oportuna, ha de ser exacta y del contenido del respectivo acto debe desprenderse sin dificultad la conclusión acerca del sentido y los alcances de la determinación en ella adoptada.

El caso en estudio constituye un buen ejemplo de respuesta dubitativa, que deja al particular sin saber cómo se le resolvió ni qué hacer al respecto.

Como ya se dijo, la solicitante se dirigió al organismo competente para que, según lo dispuesto en la normatividad vigente, se le liquidara y pagara su cesantía parcial.

La contestación consistió en suministrarle la cifra exacta que arrojaba la liquidación de su cesantía, anunciándole que estaba lista la resolución correspondiente, para señalarle, a renglón seguido, que tal resolución de reconocimiento no sería dictada mientras faltara la apropiación presupuestal para la vigencia de 1996, a pesar de que la solicitud fue presentada en 1994.

La Administración Judicial habría podido negar las pretensiones de la peticionaria, y era lícito que lo hiciera si ésta no cumplía los requisitos de ley, pero ha debido hacerlo oportunamente, dentro del término máximo que consagra el Código Contencioso Administrativo (15 días), y de manera expresa y contundente.

Como esta Corte lo ha reiterado, las autoridades públicas tienen el deber de entrar en el fondo de lo que se les ha pedido, ya para negarlo, bien para concederlo, dentro del lapso que el sistema jurídico ha entendido como oportuno, so pena de violar el artículo 23 de la Constitución.

Es por tales motivos que, a juicio de la Sala, los jueces de instancia han debido conceder a Ocampo Ramírez la protección solicitada. No porque quepa la tutela para obtener la liquidación de prestaciones, sustituyendo a la jurisdicción ordinaria, sino por cuanto, al no responder en términos comprensibles y habiendo transcurrido varios años desde el momento en que se formuló la solicitud, se desconoció el derecho fundamental a la resolución oportuna y, por contera, no existiendo liquidación, se quebrantó el derecho a la igualdad, hallándose la solicitante en la misma situación de otros, a quienes no solamente se les ha resuelto, y en tiempo récord, sino que se les ha pagado.

En desarrollo de lo expuesto, en el caso presente debe hacerse valer el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, para comprometer a las autoridades públicas con sus propias aseveraciones, que no pueden hacerse irresponsablemente.

En efecto, obra en el expediente comunicación de la Dirección Seccional de la Rama Judicial-Antioquia, de fecha 13 de septiembre de 1996, en la que no se resuelve en el fondo sobre la petición formulada, contrariando reiterada jurisprudencia de esta Corte, con notoria violación del derecho de petición. Se informa a la solicitante que su cesantía parcial “se encuentra liquidada por la suma ONCE MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y UN MIL SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO PESOS M/L”, pero que la resolución correspondiente a dicho reconocimiento aun no se ha expedido por cuanto “se estaba a la espera de que se asignara la partida presupuestal para el año 1996” (Informe presentado por la Administración Judicial ante el Tribunal Superior de Medellín el 1 de octubre de 1996).

Aunque indudablemente se trata de un acto administrativo en el que, en efecto, se liquidó la cesantía parcial de la solicitante pese a no darle la forma de una resolución de reconocimiento, la integridad de la comunicación fue ambigua, luego no se resolvió la situación planteada por la peticionaria. Para la Corte, no hubo respuesta.

Por otra parte, es evidente que la Administración Judicial confunde el acto de reconocimiento de la cesantía con el del pago, y pretende disculpar su negligencia en el trámite con la inexistencia de una partida presupuestal que cobije la indicada suma, cuando es bien sabido que la liquidación de prestaciones no está supeditada al presupuesto, como sí lo está todo pago, según lo previsto en el artículo 345 de la Constitución, a cuyo tenor se prohíbe “hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el (presupuesto) de gastos”.

No ignora 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 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”.

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 del derecho a la igualdad, y se confirmarán en cuanto la concedieron para el derecho de petición.

La Administración Judicial deberá responder en forma clara a la peticionaria sobre el objeto de su solicitud.

Se ordenará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que, si ya no lo hubiere hecho, sitúe los fondos indispensables para el pago de la cesantía parcial de Silvia Ocampo Ramírez en un término no superior a las cuarenta y ocho horas posteriores al reconocimiento y liquidación respectivos, y a la Administración Judicial que, una vez recibidos tales fondos, pague, dentro de los cinco días siguientes, el monto indexado de dicha cesantía parcial.

En caso de que no exista apropiación presupuestal suficiente, las 48 horas se conceden al Ministro de Hacienda para iniciar los trámites pertinentes, con miras a la respectiva adición presupuestal, de tal modo que la cancelación de la cesantía parcial a la peticionaria se produzca a más tardar antes de finalizar la presente vigencia fiscal.

La Corte no admite el argumento consignado en el fallo de segunda instancia, consistente en que la accionante gozaba de otros medios de defensa judicial, pues la efectividad de los derechos fundamentales afectados no se alcanzaba por la vía ordinaria, como con claridad quedó expuesto en las sentencias T-418 de 1996 y T-175 de 1997, lo que en el fondo la hacía inepta para los fines indicados por el artículo 86 de la Constitución.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMANSE los fallos de instancia en cuanto concedieron la tutela del derecho de petición. La Dirección Seccional de la Rama Judicial-Antioquia deberá indicar por escrito a la solicitante, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, si le reconoce o no su derecho a reclamar cesantía parcial y, en caso afirmativo, el monto de la respectiva liquidación, con base en el acto administrativo ya proferido el 13 de septiembre de 1996 (oficio 002164).

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

Segundo. REVOCANSE los fallos de instancia en cuanto negaron la tutela del derecho a la igualdad de la peticionaria, SILVIA OCAMPO RAMIREZ.

Se le concede la tutela y se ordena al Ministro de Hacienda y Crédito Público que, si la cesantía parcial le es reconocida a la accionante, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fecha del acto respectivo, sitúe los fondos necesarios para el pago total de la suma indexada correspondiente, si ya no lo hubiere hecho, siempre que exista apropiación presupuestal suficiente. De no haberla, las cuarenta y ocho (48) horas se conceden al Ministro para iniciar los trámites tendientes a obtener la respectiva adición presupuestal, con miras a que el pago se produzca a más tardar dentro de la presente vigencia.

Tercero. La Dirección Seccional de la Rama Judicial-Antioquia pagará a la accionante la suma liquidada, 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 el Ministerio de Hacienda sitúe los fondos necesarios para ello.

Cuarto. Dése el trámite 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

Presidente de la Sala

LUCY CRUZ DE QUIÑONES

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Conjuez

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General