

Sentencia T-363/04

DERECHO DE PETICION-Aplicación inmediata

DERECHO DE PETICION-Elementos

DERECHO DE PETICION FRENTE AL SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Alcance

El silencio administrativo negativo, no sustituye la respuesta que debe proferir la administración cuando le ha sido interpuesto un derecho de petición. Lo anterior, por cuanto esa figura administrativa de rango legal, no tiene la fuerza para satisfacer el contenido conceptual de un derecho de rango fundamental y constitucional, como el de petición.

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-No resolución sobre reconocimiento de cesantías parciales

Si bien el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, Seccional Huila, emitió una comunicación en la que pretendió dar respuesta a la petición presentada por la señora demandante, la misma no resolvió de fondo lo invocado, porque no se trató de un acto administrativo con el cual negara o reconociera la prestación, sino que por el contrario se limitó a informar a la actora la falta de disponibilidad presupuestal para atender su solicitud. Si bien con tal actividad, no ha existido silencio administrativo negativo porque la administración se ha pronunciado de alguna manera, ésta lo hace de tal forma que mantiene al peticionario en un estado de incertidumbre, en torno a la procedencia o no de su reclamación, con lo cual afecta su derecho fundamental de petición al no resolver materialmente lo solicitado.

DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL-Reconocimiento de cesantías parciales no depende de su existencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Carácter prestacional

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental por conexidad

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-No vulneración por no existir condiciones de debilidad manifiesta

La Sala no observa que se den los presupuestos constitucionales para amparar el derecho a una vivienda digna, pues no aparece que la accionante esté en una condición de debilidad manifiesta. Además, debido a que no se encuentra en firme el acto que resuelve la solicitud, el juez de tutela no puede entrar a analizar ni a determinar el derecho que le asiste a la accionante frente a sus cesantías y la correlativa obligación que tiene con ella el Fondo. Por lo anterior, la Sala no accederá a sus pretensiones.

Referencia: expediente T-831933

Acción de tutela instaurada por María Benhur Quintero Espinosa contra el Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria La Previsora, Fiduprevisora S. A.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veintidós (22) de abril de dos mil cuatro (2004).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAUJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las previstas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro de la acción de tutela promovida por la señora María Benhur Quintero Espinosa contra el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Fiduprevisora S. A., por considerar vulnerado su derecho a la vivienda digna.

I.- ANTECEDENTES

1.- Hechos.

Comenta la peticionaria, docente desde el 18 de enero de 1967, que solicitó al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Fiduprevisora S. A., el reconocimiento y

pago de cesantías parciales para proceder al levantamiento de un embargo que pesa sobre su casa de habitación. Dicha petición fue presentada el 3 de junio de 2003 a la cual anexó la documentación requerida. La respuesta que obtuvo por parte del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales fue en los siguientes términos:

Me permito comunicarle que mediante oficio PEF-7308 del 19/07/03 la Fiduciaria la Previsora S.A. devolvió sin ningún trámite el expediente de Cesantías Parciales para Liberación de Hipoteca que usted solicitó por Trámite Prioritario, argumentado que no existe disponibilidad presupuestal y que se superó el valor asignado por el Consejo Directivo para esta modalidad.

Por lo anterior su expediente reposará en esta oficina hasta tanto se asigne presupuesto y se nos autorice por parte de la Fiduciaria La Previsora S.A. la nueva remisión.

Indica la petente que con esta respuesta se le está vulnerando su derecho a la vivienda digna, ya que no pudo obtener sus cesantías parciales para levantar el gravamen que hoy pesa sobre su casa de habitación y por lo mismo, su vivienda puede ser rematada en cualquier momento

2.- Posición de la entidad demandada.

El Vicepresidente de Fondos de Prestaciones de la Fiduciaria la Previsora S.A., en escrito presentado el 29 de septiembre de 2003, se opuso a la prosperidad de la demanda, por cuanto, en su concepto, no se ha vulnerado derecho alguno de la accionante. Señala que la peticionaria presentó su solicitud en el marco del trámite prioritario, procedimiento que ha sido creado por la demandada, de carácter absolutamente excepcional y sujeto a la existencia de una partida presupuestal específica. Por esta razón, al observarse, como en el presente caso, que no existe partida presupuestal que permita el trámite de la solicitud, no era viable que se despachara la misma. Indica además que no existe presupuesto ni para el trámite ordinario ni para el prioritario, por lo que hasta que el Gobierno Nacional no presupueste y entregue los recursos necesarios para el pago de las cesantías, parciales, no es posible que Fiduprevisora S.A. pueda pagarlas.

Por su parte la Coordinadora del Fondo de Prestaciones Sociales de Magisterio de la Secretaría de Educación Departamental del Huila, mediante escrito presentado del 29 de

septiembre de 2003, luego de hacer una breve reseña sobre la naturaleza del Fondo Nacional de Prestaciones, se opuso a la prosperidad de la acción, en primer lugar, porque no existe disponibilidad presupuestal para el pago solicitado por la actora y en segundo lugar porque no es la acción de tutela la vía idónea para acceder a esta clase de peticiones más teniendo en cuenta que son muchos los docentes que se encuentran en las mismas condiciones de la actora y que presentaron su solicitud con anterioridad a ella. Estima que conceder el amparo solicitado implicaría una vulneración del derecho a la igualdad.

Al respecto, señala que el Fondo de Prestaciones sociales cuenta con un trámite especial para el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, al cual pueden acceder los docentes que presenten procesos con título hipotecario. Manifiesta además, que la actora en la presente acción presentó la correspondiente solicitud adosando a ella los respectivos documentos, los cuales fueron estudiados y remitidos al Comité Regional del Fondo que aprobó la solicitud por trámite prioritario y la envió a la Fiduciaria la Previsora para su aprobación y visto bueno. Una vez remitido el expediente a la Previsora, ésta lo devolvió sin estudio alguno como consecuencia de la falta de recursos para atender la petición. Afirma entonces, que es claro que no existen los recursos presupuestales y en consecuencia, no puede atenderse la solicitud de la accionante so pena de incurrir en faltas disciplinarias o penales al extralimitarse en el contenido de sus competencias a la luz de las normas vigentes que supeditan el pago de las cesantías parciales a la existencia de recursos para ello.

3.- Pruebas.

Del material probatorio allegado al expediente la Sala destaca los siguientes documentos:

- Fotocopia simple de la solicitud de pago de cesantías parciales presentada el 2 de julio de 2003 (fl. 6).
- Fotocopia simple del oficio mediante el cual la Coordinadora del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, Regional Huila, da respuesta a la solicitud presentada por la señora María Benhur Quintero Espinosa (fl. 7).
- Fotocopia simple del formulario de solicitud de cesantías parciales diligenciado por la accionante (fl. 8)

- Fotocopia simple de certificación expedida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Neiva en la que se da cuenta de la existencia de un proceso ejecutivo hipotecario en contra de la actora (fl. 18).

- Fotocopia simple del mandamiento de pago librado por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Neiva en contra de la señora María Benhur Quintero Espinosa (fls. 19 y 20)

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

De la presente acción de tutela conoció en primera instancia la Sala Cuarta de Decisión Civil - Familia - Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, la cual en providencia de 3 de octubre de 2003 concedió el amparo solicitado. En concepto de la Sala, la solicitud presentada por la petente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no fue resuelta de fondo ni mucho menos de manera clara y precisa por cuanto no culminó con un acto susceptible de ser impugnado por la peticionaria. Para fundamentar su aserto citó varios apartes de la sentencia SU-014/02 y concluyó que el hecho de que la Fiduciaria La Previsora S.A. devolviera el expediente de la solicitud de cesantía parcial por trámite prioritario presentada por la docente MARÍA BENHUR QUINTERO ESPINOSA, argumentando para ello falta de disponibilidad presupuestal, atenta flagrantemente contra el derecho constitucional fundamental de petición de la accionante.

La Previsora S.A., a través de su Vicepresidente, impugnó el fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva reiterando los argumentos expuestos en la contestación a la acción de tutela.

El fallo de segunda instancia, proferido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia revocó la decisión del a-quo al considerar que no es la acción de tutela el recurso idóneo para obtener el pago de obligaciones laborales cuya protección debe demandarse ante la jurisdicción ordinaria. Así las cosas, consideró improcedente la acción interpuesta por la actora al no encontrar ningún derecho de rango constitucional fundamental en peligro.

1.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el

presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2.- Presentación del caso y problema jurídico objeto de estudio.

La peticionaria alega que las entidades accionadas han vulnerado su derecho a una vivienda digna. El juez de primera instancia considera que la negativa de darle trámite a la solicitud de cesantía parcial presentada por la actora constituye una vulneración a su derecho de petición, por cuanto no se le dio respuesta de fondo y se desconoció jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional en torno al punto.

Por su parte, las entidades demandadas y el juez de segunda instancia consideran que el amparo no debe concederse, debido a que no existe vulneración alguna de los derechos de la actora. Las entidades accionadas fundamentan su posición afirmando que no existen partidas presupuestales, mientras que el juez de tutela asegura que no puede concederse el amparo porque éste no está previsto para el pago de acreencias laborales. Adicionalmente considera que en este caso ha operado el silencio administrativo negativo, lo cual hace improcedente la tutela.

La Sala observa que la accionante, aún cuando únicamente invoca como vulnerado el derecho a una vivienda digna, tal situación la fundamenta en la infundamentada contestación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo cual aparece también involucrado el derecho de petición.

De acuerdo con lo anterior, deberá establecerse si la actitud de las entidades demandadas ha vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante, para lo cual analizará si la respuesta que le fue dada, satisface los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Una vez establecido lo anterior, la Corte estudiará si esa situación vulnera el derecho a una vivienda digna.

El derecho de petición.

El derecho de petición fue consagrado en el artículo 23 Superior como derecho fundamental, e igualmente la Carta dispuso su aplicación inmediata en el artículo 851. De forma reiterada, la Corte Constitucional ha identificado sus componentes conceptuales básicos y mínimos,

señalando que éste comprende (i) la posibilidad efectiva y cierta de elevar peticiones respetuosas ante los diferentes entes del poder público, facultad que está garantizada por la correlativa obligación impuesta a las autoridades de (ii) dar trámite a la solicitud, sin que exista argumento alguno para negar su admisión o iniciar las diligencias para dar la respuesta². (iii) Proferir una respuesta oportuna, dentro de los términos legales establecidos en el ordenamiento jurídico. (iv) Resolver de fondo lo solicitado, cuestión que exige a la autoridad referirse de manera completa a los asuntos planteados, excluyendo de plano las respuestas evasivas y (v) comunicar prontamente lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea positiva o negativa a sus pretensiones.

Los anteriores criterios tienen como fundamento los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición. Como lo señaló esta Sala en reciente jurisprudencia:

“Una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario³; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea⁴ (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta⁵”⁶

De igual forma, la Corte también ha señalado que el silencio administrativo negativo, no sustituye la respuesta que debe proferir la administración cuando le ha sido interpuesto un derecho de petición. Lo anterior, por cuanto esa figura administrativa de rango legal, no tiene la fuerza para satisfacer el contenido conceptual de un derecho de rango fundamental y constitucional, como el de petición. Así lo determinó esta Sala en la sentencia T - 259 de 2004, en donde dijo:

“El silencio administrativo negativo, permite que el ciudadano acuda ante la jurisdicción contencioso administrativa para discutir el acto ficto mediante el cual se considera que la omisión de la autoridad administrativa en resolver la petición, constituye una respuesta negativa a cuanto fue solicitado por el ciudadano. Pero debe aclararse que los actos fictos configurados con la operancia del silencio administrativo negativo no sustituyen la respuesta

material que la autoridad está llamada a proferir, cuando es ejercitado el derecho de petición, tanto que la administración sigue obligada a resolver la petición presentada.

En efecto, la finalidad del silencio administrativo negativo no está orientada a satisfacer el derecho de petición, porque aquel no resuelve material y sustancialmente lo solicitado⁷. Su teleología en cambio, radica en posibilitar el derecho a controvertir el acto presunto generado por la administración, controversia que versará sobre la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración. Tal silencio entonces, sólo es la consecuencia de la evidente violación del derecho de petición, constituyéndose en la prueba de la omisión no reparada de ese mismo derecho.⁸

El ejercicio del derecho de petición para la obtención del reconocimiento y pago de cesantías parciales por parte de los docentes al servicio del Estado

La accionante considera que las entidades demandadas han vulnerado su derecho fundamental de petición, porque no han dado el debido trámite a su solicitud de reconocimiento y pago de cesantías parciales. El demandado asegura que no ha vulnerado el derecho invocado por la demandante, porque su decisión de no dar trámite a la solicitud, tiene como fundamento la no existencia de una partida presupuestal. La sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, concedió el amparo, porque consideró que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no resolvió de fondo la petición. Y la sentencia de segunda instancia, proferida por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, consideró que la acción de tutela no es un recurso idóneo para obtener el pago de obligaciones laborales. A su vez asegura que en el presente caso ha operado la figura del silencio administrativo, que hace improcedente la acción de tutela.

La Corte observa en el material probatorio que obra en el expediente, que la Secretaría de Educación departamental - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio - Regional Huila, informó a la accionante el 5 de agosto de 2003, que la Fiduciaria La Previsora S.A. “devolvió sin ningún trámite el expediente de Cesantías Parciales para Liberación de Hipoteca que usted solicitó por Trámite prioritario, argumentando que no existe disponibilidad presupuesta y que se superó el valor asignado por el Consejo Directivo para

esta modalidad. Por lo anterior su expediente reposará en esta oficina hasta tanto se asigne presupuesto y se nos autorice por parte de la Fiduciaria la Previsora la nueva remisión”.

Para esta Sala, ese documento no alcanza a constituirse en una respuesta idónea al derecho de petición impetrado, porque no cumple con el requisito de resolver de fondo lo solicitado.

En efecto, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que cuando un docente eleva una solicitud en interés particular que tiene como objeto lograr la liquidación y reconocimiento de sus cesantías parciales, la petición debe ser resuelta de fondo por la administración, cuestión que involucra “la expresión de la voluntad estatal de reconocer o negar lo pedido, pues es la forma como el derecho constitucional de los asociados a obtener pronta resolución de sus peticiones encuentra plena realización. En otras palabras la solicitud de reconocimiento de las cesantías parciales debe culminar con la expedición de un acto administrativo, susceptible de ser impugnado a través de los recursos de la vía gubernativa, o de las acciones correspondientes ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo”⁹.

En el presente caso, si bien el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, Seccional Huila, emitió una comunicación en la que pretendió dar respuesta a la petición presentada por la señora María Benhur Quintero Espinosa, la misma no resolvió de fondo lo invocado, porque no se trató de un acto administrativo con el cual negara o reconociera la prestación, sino que por el contrario se limitó a informar a la actora la falta de disponibilidad presupuestal para atender su solicitud. Si bien con tal actividad, no ha existido silencio administrativo negativo porque la administración se ha pronunciado de alguna manera, ésta lo hace de tal forma que mantiene al peticionario en un estado de incertidumbre, en torno a la procedencia o no de su reclamación, con lo cual afecta su derecho fundamental de petición al no resolver materialmente lo solicitado.

La no existencia de disponibilidad presupuestal no es argumento para no dar trámite al derecho de petición.

Para justificar esa posición, los demandados afirman que no puede darse trámite al reconocimiento y liquidación de cesantías solicitado, por cuanto no existe disponibilidad presupuestal. Sobre este punto la Corte ha sido reiterativa en indicar que no puede negarse ni supeditarse el reconocimiento de las prestaciones del trabajador a la existencia de una partida presupuestal pues estos “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” (Cf. Sentencia C-428 de 1997)

En la sentencia T-970 de 2002, en donde la Corte analizó el caso de un funcionario de la Rama Judicial que solicitó ante la Dirección de Administración Judicial -Seccional Antioquia-, el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales, sin que esa entidad diera respuesta de fondo a su solicitud, la Corte concedió el amparo, señalando que “la administración no puede justificar la demora del reconocimiento de las cesantías parciales en la falta de presupuesto para ello”¹⁰

Y de igual forma, la sentencia T-216 de 2002 precisó que “El argumento relacionado con la existencia de una norma legal, artículo 14 de la Ley 344 de 1996, que condicionaba el reconocimiento y la liquidación de las cesantías parciales a la existencia de apropiaciones presupuestales disponibles, hoy carece de fundamento pues recuérdese que esta Corporación, en Sentencia C-428 de 1997, con ponencia de los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero, declaró la inexequibilidad de las expresiones “reconocerse y liquidarse” que hacían parte de esa disposición”. En conclusión, no existen razones constitucionalmente válidas, que permitan supeditar la resolución de una solicitud de liquidación de cesantías, a la existencia de disponibilidad presupuestal, tal y como lo sostienen los demandantes.

Con estos precedentes, y con la existencia de fallos constitucionales proferidos por las diversas Salas de revisión de la Corte Constitucional como por su Sala Plena, en casos en los cuales han estado involucrados los mismos demandados bajo circunstancias casi idénticas, resulta extraño para esta Corporación que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio de la Secretaría de educación Departamental del Huila y el Ministerio de Educación Nacional sigan asumiendo la misma posición, que la Corte ha identificado como vulneradora de derechos fundamentales. Por tal razón, esta Corporación oficiará a la procuraduría General de la Nación para que adelante las investigaciones de rigor en este asunto, tal y como lo ha hecho en decisiones pasadas que tuvieron los mismos supuestos fácticos a la presente¹¹.

Por tanto, acierta el Tribunal Superior cuando al referirse a la respuesta del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, afirmó:

“la información anterior a juicio de la Sala, no satisface la solicitud en los términos del artículo 23 de la Carta Política, como quiera que el derecho de petición no solamente consiste en obtener una respuesta por parte de las autoridades sino que haya una resolución del asunto solicitado, lo que si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo clara y precisa por quien corresponda”

En este punto también debe destacar la Sala, que la decisión tomada por la Corte Suprema de Justicia – Sala Laboral, desconoce tanto la jurisprudencia constitucional, como los hechos y las decisiones tomadas en primera instancia en el presente caso. Así, afirma la Corte Suprema de Justicia que “Habrà de revocarse el fallo del Tribunal, puesto que, el procedimiento preferente y sumario de la acción de tutela no fue estatuido para obtener el pago de obligaciones laborales cuya protección es dable lograr mediante otro medio judicial (...) es forzoso concluir que resulta improcedente dicha acción cuando se ejercita para cobrar una deuda, sin que interese que la suma cuyo pago se pretende, corresponda a una prestación originada en una relación laboral. Resulta por ello totalmente improcedente ordenar el pago anticipado del auxilio de cesantía, que es un derecho de rango meramente legal, mediante el procedimiento propio de la acción de tutela, so pretexto de amparar el derecho a la vivienda digna porque dicha prestación social ha de servir para solventar la deuda existente. No puede confundirse un derecho fundamental, que por definición es inalienable e imprescriptible, con la específica pretensión de que se pague una prestación social, menos aún cuando la orden se imparte para que se liquide anticipadamente el auxilio de cesantia” (subrayado fuera de texto)

Un análisis de la sentencia proferida por el Tribunal evidencia que en su parte resolutive, en ningún momento ordena el pago de la prestación o la liquidación anticipada del auxilio de cesantía. Por el contrario, en ese fallo el Tribunal Superior resolvió “Tutelar el derecho de petición vulnerado a la accionante MARIA BENHUR QUINTERO ESPINOSA por las entidades accionadas MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES

SOCIALES DEL MAGISTERIO Y FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. 2. Ordenar al Fondo de Prestaciones sociales del magisterio regional Huila, para que dentro del término de las cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia remita el expediente de solicitud de cesantías parciales, por trámite prioritario, de la tutelante señora Maria Benhur Quintero Espinosa a la fiduciaria la Previsora. 3. Ordenar a la fiduciaria la Previsora S.A. para que dentro del término de las cuarenta y ocho horas de recibido el expediente, proceda a dar cumplimiento a la labor que le corresponde de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 1775 de 1990, sin tener en cuenta para el efecto la disponibilidad presupuestal, y una vez efectuado lo anterior devuelva el expediente a la oficina de origen. 4. Ordenar al representante del Ministerio de Educación Nacional en el Departamento del Huila y al a Oficina coordinadora del fondo de Prestaciones del Magisterio de este mismo departamento que, dentro de los cinco días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, expida el acto administrativo que resuelva de fondo la petición presentada por la Señora Maria Benhur Quintero Espinosa, ante dicha oficial el 3 de junio de 2003 sin tener en cuenta para el efecto la disponibilidad presupuestal” (Subrayado fuera de texto)

De hecho, una lectura detallada de esa providencia, muestra que el mismo Tribunal señaló que “con relación al pago efectivo de la prestación, es preciso señalar que debe denegarse, toda vez que la misma sólo sería posible entrar a estudiar cuando se encuentre en firme el acto que atienda favorablemente la petición, circunstancia que hasta la fecha no se ha producido.” Apreciaciones que, valga la pena destacar, también están ajustadas a la jurisprudencia Constitucional.

En efecto, si bien la Corte ha protegido el derecho fundamental de petición en aquellos casos en los cuales existe una solicitud de reconocimiento y liquidación de Cesantías, la Corte en sentencia 014 de 2002, unificó los criterios constitucionales sobre este punto, señalando que “el pago de la prestación reconocida y liquidada, sólo puede efectuarse en cuanto exista la correspondiente apropiación presupuestal que permita a la administración disponer de los fondos que correspondan”. Tal afirmación tuvo sustento en la sentencia C-428 de 1997 en la cual al analizar la exequibilidad del artículo 14 de la ley 344 de 1996¹² señaló que “aún 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”

Sin embargo, la Sala modificará las ordenes proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, especialmente aquellas que consideraron que la Fiduciaria la Previsora había vulnerado el derecho de petición de la actora. Lo anterior porque, como fue señalado en la sentencia SU-014 de 2002, “la fiduciaria la Previsora 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. (...) pero lo anterior 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 los expedientes a la oficina coordinadora del Fondo, porque, como ella misma lo ha reconocido, sólo 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”.

Por tal razón, no resulta procedente amparar los derechos fundamentales invocados frente a la fiduciaria la Previsora. En su lugar, y siguiendo la técnica utilizada por esta Corporación en la sentencia de unificación citada a lo largo de esta providencia, se prevendrá a la fiduciaria la Previsora, para que limite su actividad a poner el visto bueno a las liquidaciones que le sean enviadas y una vez cumplida esta labor devuelva el expediente a la oficina de origen, a fin de que se continúe el trámite de rigor, sin tener en cuenta para el efecto la disponibilidad presupuestal.

Derecho a una vivienda digna.

La actora afirmó en su escrito que los accionantes vulneraron su derecho fundamental a una vivienda digna, por lo cual solicitó que se ordenara al Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, hacer el giro correspondiente para que la Fiduciaria la Previsora hiciera efectivo el pago de sus prestaciones sociales.

En este punto, la Sala considera que las omisiones en que ha incurrido el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio al no dar respuesta de fondo a las solicitudes impetradas por la actora, si bien han vulnerado el derecho fundamental de petición, no afectan el derecho fundamental a una vivienda digna, por lo cual no puede accederse a las peticiones de la actora.

En la sentencia T-958 de 2001, se reconstruyeron los criterios utilizados por la Corte para determinar el contenido del derecho a una vivienda digna. Allí se señaló que esta Corporación lo ha identificado como un derecho de carácter prestacional, sujeto a desarrollos progresivos, y que por tanto no deriva derechos subjetivos. Al respecto, en la sentencia T-495 de 1995 la Corte dijo¹³:

“El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política. Dicha norma le impone al Estado la responsabilidad de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho en favor de todos los colombianos y de promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de dichos planes.

Lo anterior no significa que el Estado esté en la obligación de proporcionar vivienda a la totalidad de los habitantes del país que adolezcan de dicha necesidad, pues como lo señala el artículo 51 de la Carta, su obligación se concreta en fijar condiciones y promover planes de vivienda dentro de las capacidades que su estructura protectora le permita, teniendo en cuenta la situación socioeconómica del país y las apropiaciones de orden presupuestal que se hayan destinado para esos rubros.

El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda,

especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.

Así entonces, este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico – materiales que lo hagan posible. De manera que una vez dadas dichas condiciones, el derecho toma fuerza vinculante y sobre el mismo se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin.” (Subrayado fuera de texto)

“en cuanto hace a la protección del derecho fundamental a gozar de una vivienda digna, las demandantes pueden estar en situación de indefensión. Lo que sucede es que la persona contra quien dirigieron la acción no es la persona obligada a satisfacer este derecho. La obligación correlativa al derecho fundamental que reclaman, ante la ausencia de parientes o de familiares que puedan responder por ellas en cumplimiento de la obligación alimentaria, corresponde directamente al Estado. Este raciocinio tiene soporte constitucional en el artículo 51 de la Carta, en armonía con el 13 ibídem, el cual en su tercer inciso expresamente manifiesta que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.

Adicionalmente, el derecho internacional defiende la importancia de la satisfacción de las necesidades básicas de la persona. La Declaración Universal de los Derechos Humanos – el más importante documento del derecho internacional humanitario – prescribe en su artículo 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, así mismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

La Sala no observa que se den los presupuestos constitucionales para amparar el derecho a una vivienda digna, pues no aparece que la accionante esté en una condición de debilidad manifiesta. Además, debido a que no se encuentra en firme el acto que resuelve la solicitud, el juez de tutela no puede entrar a analizar ni a determinar el derecho que le asiste a la

accionante frente a sus cesantías y la correlativa obligación que tiene con ella el Fondo. Por lo anterior, la Sala no accederá a sus pretensiones.

IV. DECISION

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo proferido el 20 de noviembre de 2003, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el asunto de la referencia.

Segundo. CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia proferida por la Sala Cuarta de Decisión Civil – Familia – Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva el 3 de octubre de 2003, en cuanto amparó el derecho fundamental de petición de la señora María Benhur Quintero Espinosa, vulnerado por el Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Tercero. REVOCAR PARCIALMENTE el numeral 1 de la parte resolutive de la sentencia proferida por la Sala Cuarta de Decisión Civil – Familia – Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva el 3 de octubre de 2003 ÚNICAMENTE en cuanto tuteló el derecho de petición frente a la fiduciaria La Previsora.

Cuarto. REVOCAR los numerales 2, 3 y 4 de la sentencia proferida por la Sala Cuarta de Decisión Civil – Familia – Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva el 3 de octubre de 2003.

Quinto. ORDENAR al representante del Ministerio de Educación Nacional en el Departamento del Huila y a la Oficina Coordinadora del Fondo de Prestaciones del Magisterio de ese mismo Departamento que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, resuelva de fondo las peticiones presentadas por la señora María Benhur Quintero Espinosa.

Sexto. PREVENIR a la Fiduciaria la Previsora S.A. para que limite su actividad a poner el visto bueno a los proyectos de reconocimiento y liquidación de cesantías que le envíe el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Una vez cumplida esa labor, devolverá el expediente a la oficina de origen, a fin de que se continúe el trámite de rigor, sin tener en cuenta para el efecto la disponibilidad presupuestal.

Séptimo.- Oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que adelante las investigaciones de rigor en el asunto que se resuelve.

Octavo.- Por Secretaría General de la Corte, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 El artículo 85 de la Constitución Política determina: “Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40”.

2 Cf. Sentencias T - 944 de 199 y T - 259 de 2004

3 Sentencias T-1160A/01, T-581/03

5 Sentencia T-669/03

6 Cf. Sentencia T - 259 de 2004

7 Ver Sentencia 306 de 2003

8 Cf. Sentencia No. T-273 de 1995

9 Cf. Sentencia SU 014 de 2002.

10 Estos criterios pueden rastrearse en las siguientes sentencias: T-609, T-721, T-780 y T-794 de 1998, T-039, T-056, T-072, T-091, T-100, T-128, T-348, T-804 y T-836 de 1999 y T-1296 y T-1631 de 2000

11 Cf. Sentencia SU - 014 de 2002.

12 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. (Los apartes subrayados fueron declarados inexecutable en la sentencia C - 428 de 1997)

13 Al respecto también pueden ser consultadas las siguientes sentencias: T - 958 de 2001, C - 383 de 1999 y C - 955 de 2000.

14 Entre otros, la Corte ha considerado que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta aquellas personas víctimas de situaciones sociales extremas o de los embates de la naturaleza. Cf. Sentencias T - 227 de 1997, SU - 1150 de 2000

15 Sobre este punto, pueden consultarse las siguientes sentencias T - 617 de 1995, C - 217 de 1999, T - 958 de 2001.