T-363-97

Sentencia T-363/97

DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna, clara y precisa

Las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las peticiones que ante ella se formulan. En efecto, la demora en responder o las contestaciones evasivas, vagas, contradictorias, y en general todas aquellas que tiendan a confundir al interesado, violan el derecho fundamental de petición.

DERECHO DE PETICION-Contestación de fondo, clara y precisa

No se considera una respuesta efectiva la información que se da al peticionario sobre cuál es el estado del trámite en que se encuentra su solicitud y el número de su turno, o la expresión de que ya se han surtido algunos trámites preparatorios al acto definitivo, pues lo que verdaderamente interesa a aquél es obtener una contestación de fondo, clara y precisa, en torno a sus inquietudes, o respecto de lo que estima son sus derechos.

DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL-Reconocimiento de cesantías parciales no depende de su existencia/CESANTIAS-Diferencias entre reconocimiento y pago

El reconocimiento de las cesantías parciales no puede estar supeditado a la disponibilidad presupuestal, por cuanto independientemente de que existan o no los recursos asignados para el efecto, lo cierto es que el derecho subjetivo no nace de la posibilidad o no de pago efectivo de la obligación a cargo de la administración. Absurdo sería atar el derecho mismo a la capacidad de pago del deudor, ya que sin contar que éste quiera o pueda pagar, el derecho nace de la ocurrencia de otro tipo de circunstancias, a la luz de la normatividad vigente. Si la autoridad pública encuentra que el solicitante cumple todos los requisitos para el reconocimiento de una prestación -asunto que no entrará a examinar esta Sala por falta de competencia para establecerlo-, aquélla está en la obligación de reconocer el derecho, con independencia de que existan recursos disponibles para hacer efectivo su pago, si encuentra configurados los requisitos que la ley señala.

JUEZ DE TUTELA-Incompetencia para reconocimiento de cesantías parciales

Referencia: Expediente T-105861

Acción de tutela instaurada por Carlos Eduardo Hernández Hernández contra la Dirección Seccional de Administración Judicial -Distrito de Tunja-.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Se revisa el fallo proferido por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja en el asunto de la referencia.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Carlos Eduardo Hernández Hernández ejerció la acción de tutela contra la Dirección Seccional de Administración Judicial -Distrito de Tunja- por estimar violados los derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso administrativo y el de petición.

El actor es empleado de la Rama Judicial. Afirmó que en marzo de 1995 solicitó a la autoridad demandada el reconocimiento y pago de las cesantías parciales, sin haber obtenido respuesta alguna. La Dirección Seccional se limitó a informarle que su solicitud se encontraba radicada en el turno 64.

El demandante pidió al juez de tutela que ordenara a la Dirección Seccional de Administración Judicial del Distrito de Tunja responder la mencionada solicitud, y que advirtiera lo siguiente: “responder con argumentos de deficiencia administrativa o presupuestal por parte de la entidad, no resuelve el derecho de petición”.

En informe presentado al Tribunal, la parte demandada adujo que ya se había realizado la liquidación de las cesantías parciales del actor y que tal suma sería pagada “tan pronto lo permitan las normas presupuestales que regulan lo concerniente a la ejecución del gasto público”. Y mediante oficio 249 del 26 de julio de 1996 también afirmó que “no existe a la fecha resolución y pago de las cesantías solicitadas el 22 de mayo de 1995 por el señor Carlos Eduardo Hernández Hernández, pero sí la liquidación que será base del respectivo

acto administrativo".

II. LA DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja concedió el amparo del derecho de petición. En consecuencia, ordenó a la Dirección Seccional de Administración Judicial expedir el pertinente acto administrativo que resolviera el asunto planteado.

En relación con los derechos al trabajo y al debido proceso, el Tribunal estimó que una vez logrado el amparo del derecho de petición, era inútil hacer cualquier tipo de consideración sobre el posible desconocimiento de aquéllos.

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, a través de su Sala Quinta, es competente para revisar el fallo proferido en el presente asunto.

Cabe aclarar que el proceso en referencia fue seleccionado y acumulado a los expedientes T-81209, T-106543, T-110914 y T-111424, en virtud de la unidad de materia. Sin embargo, debido a la demora en que incurrió -"por un error involuntario"- el tribunal de origen para remitir a este Despacho el aludido expediente, esta Sala de Revisión , dando aplicación al principio de celeridad, decidió proferir fallo sobre los cuatro expedientes mencionados y, por tanto, debe ahora fallar acerca del presente, una vez recibido.

2. Contenido del derecho de petición. Inaplicación de una norma inconstitucional. La falta de disponibilidad presupuestal no es excusa válida para eludir el deber de contestar las peticiones

La Corte procede a reiterar los argumentos expuestos en Sentencia T-206 del 26 de abril de 1997, que sirvieron de base para conceder la tutela invocada en los procesos antes citados, pues los fundamentos de hecho y de derecho son esencialmente idénticos a los que ahora estudia esta Sala.

En dicho fallo la Corte consideró que las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las peticiones que ante ella se formulan. En efecto, la demora en responder o las contestaciones evasivas, vagas, contradictorias, y en general todas aquellas que tiendan a confundir al interesado, violan el derecho fundamental de petición. Tales apreciaciones son aplicables al caso que ahora se estudia, pues es necesario anotar que la liquidación efectuada por la Dirección Seccional de Administración Judicial no conforma, como ésta misma lo reconoce, un acto administrativo que decida lo referente al derecho pedido pero siembra en el actor una esperanza sobre su eventual reconocimiento. Así, pues, dicho estado de indefinición constituye vulneración del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta Política.

Dijo la Corte en la aludida sentencia:

"… 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".

En este orden de ideas, no se considera una respuesta efectiva la información que se da al peticionario sobre cuál es el estado del trámite en que se encuentra su solicitud y el número de su turno, o la expresión de que ya se han surtido algunos trámites preparatorios al acto definitivo, pues lo que verdaderamente interesa a aquél es obtener una contestación de fondo, clara y precisa, en torno a sus inquietudes, o respecto de lo que estima son sus derechos.

En el presente caso, la administración incurrió en una mora de varios meses en la expedición del correspondiente acto administrativo, aduciendo como justificación el hecho de no existir disponibilidad presupuestal para reconocer al actor sus cesantías parciales. Al respecto cabe aclarar que tal excusa no es admisible, pues, independientemente de que la prestación pueda o no pagarse, al peticionario le asiste el derecho de tener la certeza sobre el reconocimiento o no de aquélla y, en consecuencia, resulta censurable el estado de incertidumbre en que se abandona al actor.

Cabe agregar que en materia presupuestal no es lo mismo el reconocimiento de la obligación por parte del Estado que el pago de la misma. Por ello, si bien el pago únicamente puede efectuarse sobre la base indudable de existir partida suficiente, ésta no condiciona el derecho de la persona ni su reconocimiento por parte del Estado. Así, el reconocimiento de las cesantías parciales no puede estar supeditado a la disponibilidad presupuestal, por cuanto independientemente de que existan o no los recursos asignados para el efecto, lo cierto es que el derecho subjetivo no nace de la posibilidad o no de pago efectivo de la obligación a cargo de la administración. Absurdo sería atar el derecho mismo a la capacidad de pago del deudor, ya que sin contar que éste quiera o pueda pagar, el derecho nace de la ocurrencia de otro tipo de circunstancias, a la luz de la normatividad vigente.

En efecto, esta Corporación ha sostenido en un caso similar al que ahora se analiza 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 prohibe 'hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el (presupuesto) de gastos'" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-228 del 13 de mayo de 1997).

Al respecto, es pertinente reiterar lo siguiente:

"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.

(…)

"…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 artículo 53 y 345 de la misma Carta” (Cfr. Sentencia T-206 de 1997, ya citada).

Así, pues, si la autoridad pública encuentra que el solicitante cumple todos los requisitos para el reconocimiento de una prestación -asunto que no entrará a examinar esta Sala por falta de competencia para establecerlo-, aquélla está en la obligación de reconocer el derecho, con independencia de que existan recursos disponibles para hacer efectivo su pago, si encuentra configurados los requisitos que la ley señala.

Visto lo anterior, y teniendo en cuenta que el juez de tutela no es la autoridad pública llamada a establecer si el demandante cumple o no los requisitos legales para que les sea reconocido su derecho a las cesantías parciales, cuestión que deberá examinar la

administración, esta Sala ordenará a la Dirección Seccional de Administración Judicial del Distrito de Tunja que resuelva -afirmativa o negativamente- la solicitud formulada por el peticionario, pero advirtiendo que la falta de disponibilidad presupuestal no es una excusa válida para negar el reconocimiento de un derecho subjetivo.

DECISION

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, por el cual se tuteló el derecho de petición de CARLOS EDUARDO HERNANDEZ HERNANDEZ. La Dirección Seccional de Administración Judicial de Tunja deberá resolver de fondo sobre la solicitud presentada, si ya no lo hubiere hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia.

Segundo.- ADVERTIR a la autoridad pública demandada que no podrá negar o condicionar -aunque sea momentáneamente- el reconocimiento de las cesantías parciales a la disponibilidad presupuestal, por las razones que se consignan en la parte motiva de esta sentencia.

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.

Tercero.- 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