

Sentencia T-389/03

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Disponibilidad presupuestal/DERECHO DE PETICION-Falta de disponibilidad presupuestal no excusa deber de contestar

En punto al requisito de disponibilidad presupuestal como condición previa al reconocimiento, liquidación y pago de la prima técnica, la Corte Constitucional ha dicho que esta exigencia es un desarrollo del principio de legalidad del gasto público. La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que no debe producirse erogación alguna de parte del Estado con cargo al tesoro público si no existe la correspondiente provisión presupuestal, pero ésta prohibición no impide que la administración responda a las peticiones de un trabajador relativas al reconocimiento de una determinada prestación que el sistema jurídico le otorga, en el sentido que estime adecuado y conforme a los requisitos que establecen la Constitución y las leyes. En otros términos, la circunstancia coyuntural de la falta de una partida presupuestal suficiente no constituye razón constitucionalmente aceptable para que la entidad se abstenga de responder de fondo y de manera oportuna la petición presentada.

DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna y de fondo

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expedientes T-683507, T-683536, T-686652, T-689739 y T-689757

Acciones de tutela instauradas por Yolanda Parra González, Nubia Guaidia Amezcuita, Aura Marleny Amezcuita Tolosa, Virmary Andrade Robles y Dilia Capera. contra la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil tres (2003).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9,

de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Los accionantes son servidores públicos vinculados desde hace varios años a la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- y se encuentran escalafonados en la carrera administrativa. Reclaman de la entidad demandada el pago de la prima técnica a que dicen tener derecho. Señalan que mediante Decreto 2285 de 1968, se estableció por primera vez una prima técnica para los empleados públicos como estímulo a las personas altamente calificadas. Posteriormente, mediante el Decreto 1661 de 1991, se consagró el derecho a la prima técnica como “un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados...”. Por su parte, la Escuela Superior de Administración Pública, expidió el Acuerdo 024 por medio del cual estableció los niveles de empleo susceptibles de percibir la asignación de prima técnica, reglamentando en el mismo acuerdo el procedimiento para su asignación.

Así, según los accionantes, en razón al cumplimiento de los requisitos para obtener el reconocimiento y pago de la mencionada prima técnica, el 30 de junio de 2000 elevaron, a través del Sindicato de Empleados de la Escuela Superior de Administración, una petición para el reconocimiento de la misma, la cual no había tenido respuesta alguna hasta el momento de interposición de las presentes tutelas. Luego de nuevas peticiones en el mismo sentido, la ESAP señaló que de acuerdo a lo estipulado por el artículo 2 del Decreto 1724 de 1998,¹ existen varias circunstancias que deben coincidir para que proceda el reconocimiento de la prima reclamada y en tanto éstas no están presentes en los casos objeto de tutela, no se puede reconocer el derecho pretendido. Así mismo señaló que tal reconocimiento no se ha hecho por cuanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha expedido el certificado previo de viabilidad presupuestal a efectos de incluir en el proyecto de presupuesto o de adiciones de la entidad, la partida necesaria para atender este gasto. Por ello, solicitan que en aras de proteger sus derechos de petición e igualdad,² se ordene a la ESAP que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de las correspondientes sentencias, profiera el acto administrativo de reconocimiento de la prima técnica a que tienen derecho.

En respuesta a las acciones de tutela de la referencia, la Escuela Superior de Administración

Pública ESAP, señaló que efectivamente los accionantes son empleados públicos de dicha entidad, pero que en cumplimiento de lo establecido por el Decreto 1724 de 1997, la administración de la ESAP no puede reconocer, liquidar y efectuar el pago de la prima técnica sin reunir los requisitos establecidos en su artículo segundo, que corresponden a la obligatoriedad de contar con la disponibilidad acreditada por el jefe de presupuesto, y el certificado previo de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las anteriores decisiones fueron impugnadas en todos los casos. Así en sentencias del 15, 19 y 20 de noviembre de 2002, las Salas de Familia (expedientes T-683507 y T-686652), y Civil (T-683536) del Tribunal Superior de Bogotá, confirmaron las decisiones de primera instancia. Consideraron en sus fallos que la ESAP actuó de manera correcta pues sí dio respuesta de fondo a la petición de los accionantes, señalando los motivos por los cuales no podía expedir los actos administrativos del caso.

En el caso del expediente T-689757, la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, en sentencia del 28 de noviembre, revocó la decisión del a quo, y en su lugar tuteló el derecho de petición. Consideró el ad quem que la entidad accionada está condicionando el reconocimiento del derecho a la prima técnica, al cumplimiento de ciertos requisitos necesarios para el pago de la misma, situaciones que obviamente no son iguales. Enfatizó que el reconocimiento del derecho a la prima técnica debe supeditarse únicamente al lleno de los requisitos por parte de quien reclama la mencionada prestación. Por ello, se amparó el derecho de petición y se ordenó a la ESAP que en el término de 48 horas, proferiera el acto administrativo que en derecho corresponde.

En lo que respecta al expediente T-689739 el Juzgado Veintitrés de Familia de Bogotá en sentencia del 10 de octubre de 2002, amparó el derecho de petición de la accionante, pues consideró que efectivamente la ESAP, no había resuelto en debida forma su petición pues la mantuvo en el limbo al no definirle si tenía o no derecho a la mencionada prima técnica. Por ello, se ordenó que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, se estudiara la hoja de vida de la accionante y se resolviera, mediante acto administrativo si tenía o no derecho a la prestación reclamada. En caso negativo debía motivar tal decisión. La anterior decisión fue impugnada y conoció en segunda instancia la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá, el cual en sentencia del 28 de noviembre de 2002, confirmó la decisión del a quo.³

Consideraciones

Para la Sala de Revisión es preciso resolver si la respuesta a una solicitud de reconocimiento de prima técnica puede supeditarse a la certificación de disponibilidad presupuestal, sin que con ello se vulnere el derecho de petición.

En circunstancias como las presentes, ha dicho la jurisprudencia que las entidades encargadas de reconocer una prestación laboral no pueden abstenerse de dar una respuesta de fondo, bajo el argumento de la carencia de recursos económicos para el efectivo pago de la misma, o aducir que no existen las certificaciones presupuestales que autoricen y/o garanticen el pago de la prestación reclamada para no resolver el derecho de petición. Las condiciones a que hace referencia la ESAP en las presentes tutelas, tienen relación directa con la efectiva materialización del derecho reclamado, pero ello no puede comprometer la decisión relativa al sentido en que se resolverá la petición de reconocimiento mismo de una prima técnica, que es lo demandado por los solicitantes en este caso.

De otra parte, en punto al requisito de disponibilidad presupuestal como condición previa al reconocimiento, liquidación y pago de la prima técnica, la Corte Constitucional ha dicho que esta exigencia es un desarrollo del principio de legalidad del gasto público que consagra la Carta. En la sentencia C-018 de 1996,⁴ esta Corporación señaló lo siguiente:

“La disponibilidad constitucional y legalmente consagrada, constituye pues, un principio fundamental del sistema presupuestal colombiano al cual deben sujetarse las normas sobre el presupuesto, que es lo que precisamente hace el parágrafo acusado, cuando exige previamente al otorgamiento de la prima técnica, la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal.

La jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que no debe producirse erogación alguna de parte del Estado con cargo al tesoro público si no existe la correspondiente provisión presupuestal,⁵ pero ésta prohibición no impide que la administración responda a las peticiones de un trabajador relativas al reconocimiento de una determinada prestación que el sistema jurídico le otorga, en el sentido que estime adecuado y conforme a los requisitos que establecen la Constitución y las leyes.

En otros términos, la circunstancia coyuntural de la falta de una partida presupuestal

suficiente no constituye razón constitucionalmente aceptable para que la entidad se abstenga de responder de fondo y de manera oportuna la petición presentada.⁶ Ello no significa, sin embargo, que la entidad deba dar una respuesta favorable al peticionario a pesar de que no se cumplan los requisitos y condiciones fijados por el legislador para el reconocimiento de esa prestación, ni tampoco que deba ordenar su pago a pesar de no existir la certificación de disponibilidad presupuestal. Sin embargo, si exige que en la respuesta de fondo de administración se señalen las razones que justifican su decisión.

Adicionalmente, el artículo 2 del Decreto 1724 de 1997 no impide que los destinatarios de las peticiones respondan oportunamente y de fondo sobre lo solicitado. Este artículo no puede ser invocado por la ESAP para no responder a lo pedido en el sentido que estime ajustado a derecho.

De otro lado, el derecho de petición tampoco puede convertirse en un mecanismo para obligar a la administración a que actúe en contravía de, en este caso, los requisitos establecidos en el artículo mencionado. En el evento en que no exista derecho al reconocimiento de la prima técnica, por ejemplo, la ESAP está obligada a responder de fondo a la petición y a explicar por qué no existe en el caso concreto tal derecho y a adoptar y a comunicar en forma oportuna su respuesta. Eso es lo que no sucedió en los casos presentes, antes de que fueran presentadas las acciones de tutela.

Por lo anterior, esta Sala de Revisión considera que efectivamente el derecho de petición⁷ de los accionantes ha sido vulnerado por la entidad accionada, razón por la cual ordenará a la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda, si aún no lo hubiere hecho, a resolver en uno u otro sentido, respetando lo dispuesto en las leyes, es decir, reconociendo o negando las solicitudes de reconocimiento de prima técnica reclamada por los accionantes Yolanda Parra González, Nubia Guaidia Amezquita y Aura Marleny Amezquita Tolosa.

En cuanto a los expedientes T-689757 cuya accionante es la señora Dilia Capera, y en el expediente T-689739 donde la tutelante es Virmary Andrade Robles, la Sala confirmará las decisiones de instancia por cuanto concedieron las tutelas que consideraron violado el derecho fundamental de petición, pero con base en las consideraciones aquí expuestas. Por

esta razón, se impartirán las mismas ordenes dadas para los demás expedientes objeto de esta sentencia.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas por las Salas Civil y Familia del Tribunal Superior de Bogotá en los expedientes T-683507, T-683536 y T-686652. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de petición de las accionantes Yolanda Parra González, Nubia Guaidia Amezcuita, y Aura Marleny Amezcuita Tolosa.

Segundo. ORDENAR a la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda, si aún no lo hubiere hecho, a resolver en uno u otro sentido, es decir, reconociendo o negando las solicitudes de reconocimiento de prima técnica reclamada por los accionantes Yolanda Parra González, Nubia Guaidia Amezcuita y Aura Marleny Amezcuita Tolosa.

En el evento en que la autoridad arriba señalada profiera resolución ordenando el reconocimiento de la mencionada prima, esta deberá, a más tardar, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al reconocimiento del derecho, si ya no lo hubiere hecho, situar efectivamente los fondos indispensables para el pago de la prima técnica en cuestión, habida cuenta de que se ha iniciado una nueva vigencia fiscal.

Tercero. CONFIRMAR las sentencias proferidas por la Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá en los expedientes T-689739 y T-689759 en cuanto concedieron las tutelas por violación del derecho fundamental de petición, pero en razón a las consideraciones aquí expuestas.

Cuarto. Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Nº EXPED.

HECHOS DE LA DEMANDA

PRIMERA INSTANCIA

SEGUNDA INSTANCIA

T-683507

Demandante: Yolanda Parra González: Demandado:: ESAP

Derechos violados: Igualdad, petición, trabajo y debido proceso. Solicita que le sea reconocida la prima técnica a la cual dice tener derecho. Aún cuando se elevaron varias peticiones en tal sentido la entidad accionada respondió que si bien la tutelante tiene derecho a la prestación reclamada no va a expedir el acto administrativo que así lo indique

por cuanto no cuenta con los requisitos de disponibilidad y viabilidad presupuestal exigidos por el artículo 2 del decreto 1724 de 1997.

Juzgado Octavo de Familia de Bogotá

NEGÓ la tutela. Señaló que no se puede reconocer y pagar la prima técnica reclamada por no cumplirse con el art. 2 del Decreto 1724 de 1997, así, la entidad accionada dio respuesta oportuna y de fondo a la petición. La actora cuenta además, con otras vías judiciales como las acciones contencioso administrativas.

Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá CONFIRMÓ la sentencia de primera instancia. No se vulneraron los derechos de petición, pues con la respuesta dada en su momento, satisfizo tal derecho. En cuanto al derecho al debido proceso tampoco se vulneró por cuanto dio trámite a la solicitud de la accionante. En cuanto a la violación del derecho a la igualdad, esta quedó desvirtuada por revocatoria en segunda instancia de la tutela de la señora Fajardo. Además debe tenerse en cuenta que la actuación de la entidad demandada se fundó en una actuación judicial.

T-683536

Demandante: Nubia Guaidia Amezquita:

Demandado:: ESAP

Derechos violados: Igualdad, petición, trabajo y debido proceso. Solicita que le sea reconocida la prima técnica a la cual dice tener derecho. Aún cuando se elevaron varias peticiones en tal sentido la entidad accionada respondió que si bien la tutelante tiene derecho a la prestación reclamada no va a expedir el acto administrativo que así lo indique por cuanto no cuenta con los requisitos de disponibilidad y viabilidad presupuestal exigidos por el artículo 2 del decreto 1724 de 1997.

Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Bogotá

NEGÓ la tutela. Señaló que las actuaciones surtidas por la entidad accionada se ciñeron estrictamente a lo señalado en el Decreto 1724 de 1997.

Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá. CONFIRMÓ. Señaló que el derecho a la igualdad no fue violado en tanto que la sentencia de tutela por la cual protegieron el derecho a la señora Consuelo Fajardo fue revocada en segunda instancia, por existir otros mecanismo judiciales de defensa. Respecto del derecho de petición, consideró el a quo que en diferentes oficios señaló las gestiones realizadas frente al derecho de petición, así como los trámites adelantados para el reconocimiento y futuro pago de la prima técnica reclamada, razón por la cual no hubo violación. Respecto de los derechos al trabajo y debido proceso no existe tampoco violación alguna, pues la actora sigue vinculada normalmente a la ESAP y porque su petición surtió el trámite adecuado.

T-686652

Demandante: Aura Marleny Amezquita Tolosa

Derechos violados: Igualdad, petición, trabajo y debido proceso. Solicita que le sea reconocida la prima técnica a la cual dice tener derecho. Aún cuando se elevaron varias peticiones en tal sentido la entidad accionada respondió que si bien la tutelante tiene derecho a la prestación reclamada no va a expedir el acto administrativo que así lo indique por cuanto no cuenta con los requisitos de disponibilidad y viabilidad presupuestal exigidos por el artículo 2 del decreto 1724 de 1997.

Juzgado Noveno de Familia de Bogotá

NEGÓ la tutela. Señaló que no se violó el debido proceso en tanto la accionante no hizo uso de los recursos frente a la decisión adoptada por la administración. No se violó el derecho a la igualdad pues las situaciones reales que se presentaron para producir el acto administrativo de reconocimiento de la prima técnica a la señora Consuelo Fajardo no son los mismos que los presentes en el caso de la accionante, pues los primeros tuvieron su origen en una sentencia de tutela. En cuanto a la petición esta fue efectivamente contestada.

Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá. CONFIRMÓ. El ad quem consideró que la entidad demandada si dio contestación oportuna a la interesada. Tampoco se presentó menoscabo al derecho a la igualdad por cuanto el caso que se cita de otra persona a la cual se le reconoció la misma prestación a que se refiere la accionante, fue producto de una

acción de tutela y no de la libre voluntad del director de la ESAP. Respecto del derecho al trabajo, queda claro que el no pago de la prima técnica en nada lo afecta.

T-689739

Demandante: Virmary Andrade Robles

Demandado:: ESAP Derechos violados: Igualdad, petición, trabajo y debido proceso.. Solicita que le sea reconocida la prima técnica a la cual dice tener derecho. Aún cuando se elevaron varias peticiones en tal sentido la entidad accionada respondió que si bien la tutelante tiene derecho a la prestación reclamada no va a expedir el acto administrativo que así lo indique por cuanto no cuenta con los requisitos de disponibilidad y viabilidad presupuestal exigidos por el artículo 2 del decreto 1724 de 1997.

Juzgado Veintiuno de Familia de Bogotá CONCEDIÓ la tutela. Señaló que efectivamente se vulneró el derecho de petición por cuanto no ha dado respuesta efectiva a la petición. Explicó que no compete al juez de tutela entrar a decidir sobre el pago de la obligación, pues esta obligación escapa al ámbito del juez constitucional. No obstante, el que la entidad no disponga de los certificados que garanticen la disponibilidad presupuestal para el pago de la prestación laboral, no es respuesta suficiente. Por ello, se ordenó a la ESAP que en las 48 horas siguientes a la notificación, respondiera mediante acto motivado si la actora tienen o no derecho a la prima técnica.

Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá. CONFIRMÓ la decisión del a quo con base en similares consideraciones a las expuestas pro el juez de primera instancia. Explicó la Sala que independientemente de que el denunciante tenga derecho al reconocimiento de la prima técnica, la autoridad administrativa denunciada desconoció el derecho de petición, porque al condicionar la expedición del acto administrativo a que se cumplieran ciertos requisitos que, sólo deben observarse para el pago de la prestación, emitió una respuesta formal y no de fondo a lo solicitado.

T-689757

Demandante: Dilia Capera:

Demandado:: ESAP

Derechos violados: Igualdad, petición, trabajo y debido proceso. Solicita que le sea reconocida la prima técnica a la cual dice tener derecho. Aún cuando se elevaron varias peticiones en tal sentido la entidad accionada respondió que si bien la tutelante tiene derecho a la prestación reclamada no va a expedir el acto administrativo que así lo indique por cuanto no cuenta con los requisitos de disponibilidad y viabilidad presupuestal exigidos por el artículo 2 del Decreto 1724 de 1997.

Juzgado Tercero de Familia de Bogotá. NEGÓ la tutela pues consideró que efectivamente la petición fue resulta de manera ajustada y acorde con los pedimentos, es decir de la mejor manera posible. En cuanto a los derechos a la igualdad y trabajo tampoco se han vulnerado pues la actuar sigue laborando en forma normal y porque la entidad esta ajustando sus actuaciones a las exigencias legales.

Sala de Familia del Tribunal Superior de Bogotá. REVOCÓ el fallo y en su lugar CONCEDIÓ la tutela por violación del derecho de petición. Explicó la Sala que independientemente de que el denunciante tenga derecho al reconocimiento de la prima técnica, la autoridad administrativa denunciada desconoció el derecho de petición, porque al condicionar la expedición del acto administrativo a que se cumplieran ciertos requisitos que, sólo deben observarse para el pago de la prestación, emitió una respuesta formal y no de fondo a lo solicitado. Por ello, ordenó a la entidad accionada que en las 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, profiriera el acto administrativo que en derecho corresponda.

1 El artículo 2 del Decreto 1724 de 1997, dispone lo siguiente: “Para reconocer, liquidar y pagar la prima técnica, cada organismo o entidad deberá contar con disponibilidad presupuestal acreditada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces, en la respectiva entidad. Así mismo, se requerirá certificado previo de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o del organismo que corresponda en las entidades territoriales, quienes para el efecto deberán tener en cuenta las políticas de austeridad del gasto público.”

2 Si bien los accionantes señalan en las demandas de tutela que les han sido violados los derechos fundamentales de petición, igualdad, trabajo y debido proceso, sólo existe la información suficiente para hacer un pronunciamiento respecto del derecho de petición. En el

caso del derecho a la igualdad, los accionantes se limitan a afirmar que existe una vulneración de ese derecho, pero no aportan ningún elemento probatorio que permita a la Corte examinar la existencia de un trato discriminatorio.

3 Ver cuadro anexo donde se resumen las acciones de tutela y los fallos de las distintas instancias.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-018 de 1996, MP: Hernando Herrera Vergara, donde la Corte declaró la exequibilidad del párrafo del artículo 6, del Decreto 1661 de 1990, que establece: “PARAGRAFO. En todo caso, la Prima Técnica sólo podrá otorgarse previa la expedición del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal.”

5 La sentencia T-228 de 1997, en el mismo sentido ya había señalado que “el acto de reconocimiento no puede disculparse con la inexistencia de una partida presupuestal que cobije la indicada suma, puesto que es sabido que la liquidación de prestaciones no está supeditada al presupuesto, como sí lo están los pagos, según lo previsto en el artículo 345 de la Constitución.”

6 En el caso de las sentencias T-206 de 1997 y T-332 de 1998, por ejemplo, ante el reclamo de cesantías parciales, la Corte determinó ‘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.’” Recientemente se indicó lo mismo en sentencias T-970 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-472 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett entre otras.

7 En los casos objeto de revisión, si bien los actores consideran vulnerado su derecho a la igualdad, no existen elementos fácticos y jurídicos suficientes que permitan que haya un pronunciamiento sobre el particular. Además, se aclara que las situaciones en estas tutelas, no corresponden con las circunstancias que rodearon el caso de la sentencia T-346 de 1998,

M.P. Carlos Gaviria Díaz, en el cual los accionantes demostraron claramente que el no pago de la prima técnica, obedeció a un trato discriminatorio adelantado por la entidad accionada, quien procedió al pago de tal prestación sólo respecto de sus directivos, bajo el argumento de no contar con los recursos suficientes para pagarle a todos los funcionarios que tenían derecho a dicha prestación.