

T-552-98

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo

DERECHO DE PETICION-Reconocimiento y pago de cesantías

DERECHO DE PETICION-Reconocimiento de prestación no supeditado a disponibilidad presupuestal

Referencia: Expedientes T-162797, T-166818, T-163592, T-164437, T-163651, T-161053 y T-168349.

Peticionario: Gilberto Rojas Sanchez.

Demandado: Acciones de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, distintas regionales del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria "La Previsora S. A".

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santa Fe de Bogotá, D.C., primero (1º) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa, Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra, procede a revisar los fallos proferidos en los procesos de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

Todos los accionantes reclaman protección a sus derechos de petición e igualdad debido a que han transcurrido entre 6 y 11 meses desde la fecha en que presentaron solicitud de cesantías parciales a las distintas entidades demandadas, sin que hasta el momento se les haya respondido de fondo.

1. Los siguientes expedientes se relacionan en conjunto por cuanto en todos ellos las instancias decidieron conceder el derecho de petición y ordenaron a las entidades accionadas respectivamente, responder en el término de cuarenta y ocho (48) horas.

a. T-163651: Mary Cecilia Pedroza de Galvis, contra Ministerio de Hacienda, FER de Boyacá, y Fiduciaria la Previsora.

a. T-166818: Esperanza Castaño Rueda, contra Fiduciaria La Previsora S.A.

a. T-161053: María Gislena Palacio Osorio, contra Fiduciaria la Previsora S.A.

a. T-168349: Martha Oliva Muñoz Aristizabal contra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio Regional de Antioquia.

1. Expediente T-164437: Desde el 14 de octubre, la actora elevó petición de cesantías parciales ante el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Huila, y fue recibida en la Fiduciaria la Previsora el 24 de octubre de 1997. Ha recibido distintas comunicaciones, en las cuales las entidades se limitan a responder sobre el trámite de las peticiones pero en ninguna le resuelven sobre el reconocimiento de su prestación. La primera instancia, ante el Juzgado Treinta y Seis penal del Circuito de Santa Fe de Bogotá, concede la tutela del derecho de petición, pero ordena que se profiera el acto de reconocimiento y pago de las mismas con la correspondiente indexación. La segunda instancia, surtida en el Tribunal Superior de Bogotá, niega el amparo, pues considera que con las respuestas emitidas por las entidades comprometidas se cumplieron las exigencias del derecho de petición.

1. Expediente T-162797: El 8 de septiembre de 1997, el actor radicó la solicitud de cesantías parciales ante el Fondo Educativo Regional del Huila, la cual fue recibida en la Fiduciaria la Previsora el 22 de septiembre del mismo año. A la fecha de la presentación de la tutela, enero 28 de 1998, no se había dado respuesta alguna. El Juzgado treinta y tres Penal del Circuito de Bogotá, profiere sentencia de primera y única instancia el 11 de febrero de 1998, negando el amparo solicitado, en tanto la entidad accionada respondió sobre el trámite a que están sometidas las solicitudes de cesantías parciales.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

A. Competencia.

Esta Sala es competente para revisar los fallos en referencia, de acuerdo con lo prescrito en los artículos 86 y 241 de la Carta Política, y en el Decreto 2591 de 1991.

A. Reiteración de jurisprudencia. El derecho de petición frente a solicitudes de cesantías parciales de funcionarios docentes.

En un caso de iguales supuestos y fundamentos al que ahora se decide, y en donde los entes demandados eran los mismos, la Corte sostuvo :

“Ahora, actuaciones administrativas como las que niegan las peticiones debidamente presentadas en que se solicita el reconocimiento y pago de las cesantías, argumentado la falta de recursos para la cancelación efectiva de las prestaciones sociales, o de alguna forma condicionan la resolución de dichas solicitudes a la existencia de partidas presupuestales, constituye un claro desconocimiento de la función y significado de estos auxilios laborales, y una flagrante violación al derecho de igualdad, entendido en los términos de la jurisprudencia de esta Corte. Constituye además, una ostensible violación del derecho de petición, de indiscutible trascendencia constitucional. El de petición es, en efecto, un derecho de capital importancia en el funcionamiento de una sociedad respetuosa de los derechos de las

personas. Su esencia esta ligada a la “necesidad de mantener canales adecuados de comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos que trasciendan el ámbito político y vinculen al miembro de la comunidad con la autoridad”¹

Su importancia no es exclusivamente instrumental, ni su utilidad se agota en la simple ritualidad, pues siempre está de por medio el reconocimiento y protección de los derechos radicados en cabeza del peticionario. Así, el ciudadano presenta una solicitud con la intención de poner en conocimiento de la autoridad sus necesidades y expectativas y con la esperanza de recibir una pronta respuesta que solucione o resuelva de alguna manera su situación. En este orden de ideas, “el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado”²

En la protección y garantía del derecho de petición se pone en juego un compromiso estatal que se traduce en el efectivo reconocimiento de los derechos ajenos, que trae como consecuencia la necesidad de adoptar medidas idóneas para cumplir realmente con las necesidades de la población. Prestar la debida atención a las solicitudes presentadas por los particulares implica esfuerzos estructurales, presupuestales e inclusive culturales que permitan que la administración responda de forma adecuada a la solicitud presentada, de manera efectiva para la solución del caso que se presenta, y en el momento oportuno, pues de nada sirve una respuesta adecuada y certera si no se produce a tiempo.

En un caso similar al que ahora es objeto de estudio, la Corte dijo al referirse al derecho de petición:

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

objeto de hacer efectivo el derecho fundamental contemplado en el artículo 23 de la Constitución.”³

En la mayoría de los expedientes que ahora se revisa, se puede ver cómo empleados de diferentes lugares del país, han debido esperar durante años a que la administración dé solución a sus peticiones, sin que hasta el momento se haya producido comunicación alguna que reconozca o niegue las prestaciones solicitadas; los otros casos muestran cómo, una vez reconocida la cesantía anticipada, su pago se supedita a la existencia de recursos presupuestales, mientras los meses y los años pasan.

Es menester proteger la integridad del derecho de petición ordenando a las autoridades demandadas, en este caso distintas regionales del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y la fiduciaria “La Previsora S.A.”, la pronta y efectiva resolución de las solicitudes presentadas por los actores, a fin de que éstos tengan certeza sobre el reconocimiento o la negación del derecho que persiguen, reciban las cantidades que les correspondan, y puedan de éste modo atender a la satisfacción de sus necesidades de vivienda o capacitación.

Algo más: en algunos casos -en los que se pretende que el Fondo de Prestaciones dé el visto bueno a la petición-, que se ordene dar respuesta a las solicitudes presentadas no significa que la resolución tenga que ser positiva, pues este es un asunto que escapa al resorte del juez de amparo, por ser una competencia atribuída al funcionario administrativo. (Cfr., sentencia T-314 de 1998).

“El manejo que dieron las autoridades demandadas a las solicitudes de cesantías parciales presentadas por los actores, es un claro ejemplo de situaciones en las que la vulneración de los derechos fundamentales tiene un carácter general -pues afecta a gran cantidad de personas-, y es responsabilidad de varias entidades administrativas que debían actuar de consuno, pues a cada una de ellas corresponde una o más de las funciones ejecutivas requeridas para actualizar a los demandantes las garantías y derechos que en su favor consagra el ordenamiento: la oportuna resolución de las solicitudes de reconocimiento y pago, la ejecución de las operaciones presupuestales requeridas para la apropiación de recursos, el efectivo traslado de los mismos a las regionales, el pago en tiempo de las cantidades debidas, etc. En algunos de los expedientes que hacen parte del presente proceso, aparecen constancias expedidas por la entidad encargada de realizar los pagos de

las cesantías parciales, que certifican el atraso y represamiento en la atención de solicitudes de cesantías anticipadas, aduciendo la falta de recursos para resolver eficazmente las peticiones presentadas.

“De nada sirve la garantía constitucional del derecho de petición, si esta se reduce a un pronunciamiento oficial que reconoce la existencia de una deuda, pero difiere su pago de manera indefinida. La manera como las entidades demandadas vienen atendiendo el reconocimiento y pago de cesantías parciales en el sector educativo, se convierte en la práctica en una flagrante violación del artículo 23 de la Carta Política, pues a muchas solicitudes no se responde, frente a otras se aduce la ineficiente actuación de la propia entidad o se alega el retraso de otra, y cuando se reconoce la titularidad del derecho, se condiciona su efectividad, esto es, el pago, a la realización de un traslado de fondos sin fecha determinada.

“Así, la responsabilidad que se desprende de la inadecuada atención de las peticiones de los actores, no radica en uno de los organismos demandados, ni su solución depende del esfuerzo de uno de ellos. Pero, que no pueda predicarse la vulneración de determinados derechos del exclusivo comportamiento de un determinado ente oficial, no releva al juez de constitucionalidad de la obligación de ordenar lo que sea necesario para amparar los derechos fundamentales de los actores, ni de prevenir a las autoridades que dieron origen a los procesos que se revisan, para que introduzcan los correctivos necesarios, y no vuelvan a incurrir en las mismas violaciones a los derechos fundamentales de docentes y empleados.

“La Corte ha establecido, en casos similares a éste, en los que se protegen los derechos fundamentales de los peticionarios y se ordena la pronta resolución de la solicitud presentada, o la cancelación efectiva de las prestaciones debidas, que es menester respetar el orden de las solicitudes de pago⁴. Con esto se busca que el pronunciamiento del juez de amparo no vulnere los derechos de otros educadores que, encontrándose en las mismas circunstancias, se someten al turno asignado por las entidades competentes siguiendo el orden de llegada de las solicitudes.”

Se procederá de igual manera en los casos sometidos a revisión, confirmando las sentencias en las cuales se concedió la tutela amparando el derecho de petición, y respecto de las cuales existe constancia en los expedientes de las respuestas emitidas por las entidades

demandadas en cumplimiento de las decisiones de tutela.

No debe perderse de vista, que en los casos en los cuales se procederá a conceder el derecho de petición, existía como razón fundamental para no dar curso a la solicitud de anticipo de cesantía la de carecer de disponibilidad presupuestal, y esas respuestas sirvieron a los falladores de instancia para suponer satisfecho el derecho de petición.

No hay que olvidar que si bien la ley 344 de 1996 dispone en su 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”, las expresiones subrayadas fueron declaradas inexequibles por virtud de la Sentencia C-428 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero)⁵, lo que torna en improcedente el argumento esgrimido para no dar respuesta de fondo, por mediar al respecto cosa juzgada constitucional.

DECISIÓN

Con base en las consideraciones precedentes, la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja, Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, Juzgado Treinta Penal Municipal de Medellín, en los siguientes expedientes en cuanto concedieron la tutela por derecho de petición.

1. T- 163651 Mary Cecilia Pedroza de Galvis.

2. T- 166818 Esperanza Castaño Rueda.

3. T. 161053 María Gislina Palacio Osorio.

4. T- 168349 Martha Oliva Muñoz Aristizabal.

Tercero. REVOCAR la sentencia del Tribunal Superior Sala de Decisión Penal en el expediente T-164437, y en su lugar conceder la tutela por violación al derecho de petición. Se ordena al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Huila y a la Fiduciaria “La Previsora S. A. que a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de este fallo, procedan a resolver de fondo sobre la solicitud de cesantías parciales presentada por la actora 14 de octubre de 1997.

Cuarto. REVOCAR la sentencia del Juzgado treinta y tres penal del circuito de Bogotá, en el expediente T-162797 y en su lugar conceder la tutela por violación al derecho de petición. Se ordena al Fondo Educativo Regional del Huila, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente sentencia, responda de fondo la petición hecha por el actor el 8 de septiembre de 1997.

Quinto. Dar cumplimiento a lo previsto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Ibídem. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. arts. 2° y 86), se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art. 209).

3 Sentencia 206 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Cfr. Sentencia 293 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía.

5 Con anterioridad a dicho fallo invariablemente la jurisprudencia venía, de acuerdo con el artículo 4 Superior, inaplicando la referida preceptiva legal por incompatibilidad con las disposiciones constitucionales 53 y 345. (Cfr. Sentencias T-206 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo, T-228 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo, T-363 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo y T-419 de 1997 MP Hernando Herrera Vergara.) Por su parte, la sentencia T-671 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo dió aplicación a la providencia de inconstitucionalidad citada.