

Sentencia T-631/01

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE CESANTIAS PARCIALES

DERECHO DE PETICION EN CESANTIAS PARCIALES-Pronta resolución y decisión de fondo/DERECHO DE PETICION EN CESANTIAS PARCIALES-Reconocimiento no sujeto a disponibilidad presupuestal

DERECHO DE IMPARCIALIDAD-Tratamiento igual a las personas/DERECHO DE PETICION - Respeto del turno

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-432364

Acción de tutela instaurada por Isidro Manuel Martes de la Hoz, contra el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, Coordinación de Prestaciones Económicas del Ministerio de Educación y la Fiduciaria La Previsora S.A.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D. C., catorce (14) de junio del año dos mil uno (2001)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRAN SIERRA, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAUJO RENTERIA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferido por la Sala Laboral, del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos

Mediante escrito de tutela presentado el día 24 de noviembre de 2000, el señor ISIDRO MANUEL MARTES DE LA HOZ en su condición de docente activo en servicio del Centro de Educación No. 119 de carácter nacionalizado en la ciudad de Barranquilla, solicitó la protección de los derechos fundamentales a la vida, petición y trabajo, vulnerados a su juicio, por el doctor JOSE FRANCISCO LLOREDA MARTINEZ Presidente del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la doctora NORALBA CORREA TORO Coordinadora de Prestaciones Económicas del Ministerio de Educación y FELIPE GONZALEZ PAEZ, Vicepresidente del Fondo de Prestaciones de la Fiduciaria La Previsora S.A.

Sustenta su demanda en el hecho de que presentó ante la Coordinación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Atlántico, la documentación necesaria para el reconocimiento y pago de la cesantía parcial para reparación de vivienda, la cual fue radicada bajo el número 084, el día 6 de julio de 1999. Señala que mediante oficio número 0747 del 28 de julio de 1999, el Coordinador del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Atlántico remitió el expediente a la Fiduciaria La Previsora S.A., a fin de que se surtiera el trámite correspondiente. Desde el envío de esta última comunicación han transcurrido ya dieciséis (16) meses sin que haya recibido ningún tipo de respuesta.

Una vez realizada la correspondiente notificación a las entidades demandadas, que se hizo extensiva a la Coordinación del Fondo de Prestaciones del Magisterio del Atlántico, no obstante no dirigirse la demanda contra esta, se presentaron sendos escritos de respuesta. Por su parte, la Fiduciaria La Previsora S.A., presentó escrito suscrito por el doctor FELIPE GONZALEZ PAEZ, en su calidad de Vicepresidente del Fondo de Prestaciones, manifestando que el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio fue creado por la Ley 91 de 1989 como una cuenta especial de la Nación y sin personería jurídica y que la Fiduciaria La Previsora S.A., administra sus recursos mediante contrato de fiducia pública suscrito con La Nación - Ministerio de Educación Nacional, adicionalmente argumenta lo siguiente :

“En resumen, en el procedimiento a seguir en el reconocimiento y pago de las prestaciones

sociales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales intervienen las oficinas regionales de cada entidad territorial creadas para tal fin, donde se reciben, tramitan, estudian, liquidan, proyectan acto administrativo y previo el visto bueno de la fiduciaria, expedir el acto administrativo que es suscrito por el Representante del Ministerio de Educación y el Coordinador Regional de Prestaciones de la respectiva entidad territorial.”

“... con el presupuesto asignado en el 2000 al Atlántico y con destino a Reparación de vivienda, se procedió a la evacuación de las solicitudes en estricto orden de llegada a la Fiduciaria, habiéndose atendido hasta aquellas recibidas en la Fiduciaria el 5 de junio de 1998 existiendo por consiguiente numerosas solicitudes pendientes de atención, recibidas con anterioridad a la del accionante, que como se dijo, se recibió el 3 de agosto de 1999.”

“Teniendo en cuenta lo anterior, esta prestación solo podrá ser atendida una vez le corresponda el turno de atención y exista disponibilidad presupuestal para el pago, dadas las circunstancias que el presupuesto asignado para el efecto en el 2000 se ejecutó en su totalidad.”

“Por lo tanto, no se ha dictado acto administrativo alguno por parte del Representante del Ministerio de Educación Nacional del Atlántico, funcionario competente para el efecto, pues la Fiduciaria no tiene competencia para proferir actos administrativos relacionados con los docentes afiliados al Fondo.”

La doctora NORALBA CORREA TORO, mediante escrito de fecha 7 de diciembre de 2000, solicitó que se desestimaran las pretensiones del actor, explicando por un lado, el procedimiento que se sigue para el reconocimiento y pago de las cesantías parciales que igualmente había sido descrito por la Fiduciaria “La Previsora S.A.” y de otra parte, alega en su defensa que:

“...el Artículo 345 de la misma Constitución Política, determina que no se puede hacer erogación con cargo al Tesoro, que no se haya incluido en los gastos, y que tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. Establece la Ley 91 de 1989, que crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en su Artículo 7o. Numeral 4o., que este atenderá las prestaciones sociales de acuerdo a la disponibilidad financiera del Fondo, de tal manera que se garantice una distribución equitativa de los

recursos. En cumplimiento a las normas antes descritas, no puede ser la acción de tutela el procedimiento para reconocer una prestación económica a los docentes.”

Además señala que el Ministerio de Educación Nacional, no interviene en los trámites relacionados con la solicitud de cesantías de los docentes, dado que ello corresponde a cada ente territorial, por lo tanto, en el acto administrativo que reconoce y ordena el pago de las cesantías intervienen el Representante del Ministerio de Educación de la entidad territorial – Secretaría de Educación y el Coordinador del Fondo de Prestaciones del Magisterio de la misma entidad territorial, esto previo estudio y Visto Bueno por parte de la Fiduciaria La Previsora S.A.

2. Pretensiones.

Con fundamento en los hechos descritos solicita se ordene que cese la vulneración de los derechos fundamentales invocados, mediante el pago de la cesantía parcial, incluyendo los intereses causados.

3. Pruebas Recaudadas.

* Fotocopia del oficio No. 0747 de fecha 28 de julio de 1999, suscrito por el doctor HERMES E. BRACHO CARRILLO, Coordinador del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Atlántico, dirigido a FELIPE GONZALEZ PAEZ, Fiduciaria La Previsora S.A.

* Escrito de respuesta suscrito por el doctor FELIPE GONZALEZ PAEZ, en su calidad de Vicepresidente de Fondos de Prestaciones de la Fiduciaria “La Previsora S.A.”.

II. DECISIONES OBJETO DE REVISION

Mediante fallo de fecha 13 de diciembre de 2000, la Sala Primera Laboral, del Tribunal

Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, concedió la tutela impetrada, con los siguientes argumentos:

- En cuanto al reconocimiento y pago de acreencias laborales, no es la acción de tutela el medio idóneo, pues escapa al ámbito de competencias e invaden las correspondientes al juez laboral. Además en el caso concreto la ley asignó el reconocimiento y pago de la cesantía parcial solicitada al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- En cuanto al derecho de petición, este sí se encuentra vulnerado, pues desde el día 28 de julio de 1999, cuando el Fondo de Prestaciones del Magisterio del Atlántico, remitió el expediente al Fondo de Prestaciones de la Fiduciaria “La Previsora S.A.”, no se ha producido ninguna respuesta. La defensa de la fiduciaria no es de recibo por el despacho, por cuanto la Corte Constitucional tiene sentado que “el reconocimiento de las cesantías parciales no puede estar supeditado a la disponibilidad presupuestal”, siendo absurdo atar el derecho mismo a la capacidad de pago del obligado.
- De lo anterior se concluye, que no es la fiduciaria la encargada de responder el derecho de petición, ni la Coordinadora del Fondo de Prestaciones Sociales del Atlántico, sino el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como entidad pública.

Impugnada la decisión por parte de las entidades accionadas, la Sala de Casación Laboral, de la Corte Suprema de Justicia, REVOCO la decisión de primera instancia, por cuanto que el a quo impuso obligaciones a una entidad no competente para responder sobre el derecho solicitado, pues la petición se dirigió a la Coordinación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Atlántico, radicada bajo el número 084, quien es la competente para atender la petición realizada por el señor MARTES DE LA HOZ. En consecuencia, en la decisión de primera instancia no procedía el imponer la obligación de responder al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión

judicial mencionada, en el expediente de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Solicitud de cesantías parciales. Reiteración de Jurisprudencia.

Esta Corporación ha proferido varios fallos relacionados precisamente con las solicitudes que presentan los docentes ante las Oficinas Regionales del Fondo de Prestaciones Sociales de Magisterio, y la Fiduciaria la Previsora S.A. Sin embargo, es necesario nuevamente volver a recordar a las entidades accionadas, los argumentos que tantas veces ha expresado la Corte, pero que de manera inexplicable se empeñan en desconocer :

“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 atribuida al funcionario administrativo.?”

3. Violación del núcleo esencial del derecho fundamental del petición.

En el caso que hoy se somete a revisión, se observa como la Coordinación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Atlántico recibió la solicitud con la documentación

pertinente el día 6 de julio de 1999 y mediante oficio 0747 del 28 de julio de 1999 da traslado de estos a la Fiduciaria “La Previsora S.A.” para el trámite que le compete. Por lo tanto, dicha Coordinación actuó como debía y dentro del término de ley (art. 6º. C.C.A), situación conocida por el actor, no siendo dicha actuación la que lo motivó a incoar esta acción sino la ausencia de trámite y respuesta por parte de la Fiduciaria la Previsora S.A. y en su sentir por las otras entidades contra las cuales dirige la tutela.

El ciudadano ISIDRO MANUEL MARTES DE LA HOZ, señala que no sólo no le han dado respuesta a su solicitud sino que simplemente le informan sobre el trámite interno que están dando a la misma, condicionando su resolución a la existencia de disponibilidad presupuestal, lo cual contraría el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, sin que ello implique un pago preferencial, como ya lo ha expresado la Corte en otras oportunidades:

“...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”.

Así mismo, se ha precisado :

“... 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”?

“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 pago. 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.” ?

Lo anterior no obsta para que so pretexto del respeto al turno se vulnere el derecho de petición de los ciudadanos debiendo la entidad demandada disponer de los mecanismos y acciones administrativas y de gestión necesarias a fin de agilizar y dar celeridad a los trámites garantizando y haciendo efectivos los derechos de las personas. Por lo tanto, es preciso reiterar lo señalado en sentencia T 487 de 2001, M.P. Dr.: JAIME ARAUJO RENTERIA en que se señaló:

En virtud del principio de imparcialidad las autoridades deben actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación; por consiguiente deberán darles un tratamiento igual, respetando el orden en que actúan ante ellos.

De acuerdo a lo anterior tenemos que el respeto por el derecho al turno, a que hace referencia el Decreto 1045 de 1978 que invoca la demandada para justificar su negligencia y dilación en la resolución de la petición de la actora, no pretende cosa diferente a garantizar el principio de imparcialidad antes mencionado, no siendo de recibo por ésta Sala que so pretexto de su cumplimiento se vulnere un derecho fundamental de los ciudadanos como lo es el de petición consagrado en el art. 23 de la C.N.

No quiere decir lo anterior, que se pueda transgredir dicha norma en pro de garantizar y proteger el derecho de petición de los ciudadanos, por el contrario las dos (2) normas son perfectamente compatibles, debiéndose aplicar coetáneamente. Así como se debe respetar el turno de presentación de las solicitudes para garantizar el principio de imparcialidad, también se deben resolver las peticiones sobre prestaciones dentro del término legal, adoptando las medidas y mecanismos administrativos necesarios para garantizar el cumplimiento de las mismas y de los fines que se persiguen con cada una”.

Ahora bien, tienen la razón los demandados al manifestar en su escrito de impugnación que el juez colegiado de primera instancia impuso la obligación de respuesta a dependencia distinta de la que realmente le está vulnerando el derecho fundamental de petición al actor, toda vez que dentro del trámite para resolver de fondo la petición se encuentran involucradas varias dependencias y entidades dentro de la cual no está aquella respecto de la cual se concedió la tutela; situación que no puede desembocar en negar la protección del derecho fundamental efectivamente conculcado.

Considera la Sala que de acuerdo a las pruebas que obran en el proceso, la Fiduciaria La Previsora S.A., ha vulnerado el derecho del actor al no responder ni dar trámite a la solicitud del mismo, acorde a su competencia que no puede supeditar a la existencia de disponibilidad presupuestal, que como se ha dicho por esta Corporación no es requisito sine qua non para resolver de fondo la petición de cesantías, debiéndose decidir en definitiva si el actor tiene o no el derecho al reconocimiento de la prestación. Reconocimiento de la prestación que es bien diferente a la orden de pago para lo cual si se requiere tanto de la disponibilidad como de la reserva presupuestal de acuerdo a lo que ha venido sosteniendo esta Corporación y acorde a las normas generales de presupuesto.

En consecuencia, se revocará la decisión proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y en su lugar se tutelaré el derecho de petición invocado, ordenando a la Fiduciaria La Previsora S.A. agotar el trámite que le corresponde, luego de lo cual deberá remitir lo pertinente a la Coordinación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Atlántico, a quien se advertirá para que dentro del término legal proceda a realizar las actuaciones pertinentes con miras a la resolución de fondo de la petición del actor a quien se le deberá notificar la decisión correspondiente.

Finalmente, siendo evidente que dentro del presente asunto, se incurrió en la prohibición señalada en el numeral 9 del art.41 de la ley 200 de 1995, que contiene el Código Unico Disciplinario de “Omitir y retardar o no suministrar oportunamente respuesta a las peticiones respetuosas de los particulares...”, la Corte dará traslado a las autoridades competentes para que investiguen las posibles faltas disciplinarias en que hayan podido incurrir los servidores públicos obligados a tramitar y resolver la petición presentada por el accionante.

De igual manera, el tribunal de primera instancia deberá velar por el cumplimiento del fallo, conforme a lo señalado en los artículos 27 y 53 del decreto 2591 de 1991.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral y en su lugar CONCEDER la tutela por violación al derecho de petición del actor. En consecuencia, se ORDENA a la Fiduciaria la Previsora S.A., que si aún no lo ha hecho, proceda en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia a resolver la petición del actor en lo de su competencia, luego de lo cual deberá dar traslado a la Coordinación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Atlántico para lo de su competencia.

Segundo.- ADVERTIR a la Coordinación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio del Atlántico para que dentro del término de ley proceda a la resolución definitiva y de fondo de la petición del actor dentro del marco de su competencia, notificándole la decisión correspondiente.

Tercero.- Por Secretaría General, COMPULSAR copias de esta sentencia y del expediente respectivo a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia y de conformidad con la parte motiva de este proveído.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria

rdo Cifuentes Muñoz.

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

n Sentencia T-170 de 2000, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra

Sentencia SU-562 de agosto 4 de 1999, M. P. Alejandro Martínez Cab

llero.

e Cfr. sentencias T-606 de 1996, T-072, T-171, T-202,

-299 y T-398 de 1997, T-307 de 1998, T-484 y T-665 de