

Sentencia T-761/05

DERECHO DE PETICION-Elementos del núcleo conceptual

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-No satisface el derecho de petición

CESANTIAS PARCIALES-Reconocimiento no sujeto a disponibilidad presupuestal

-Reiteración de Jurisprudencia-

Referencia: expediente T-1095213

Acción de tutela instaurada por el señor Jesús Anuar Ramos Díaz en contra del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil cinco (2005).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Alvaro Tafur Galvis y Humberto Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela adoptado por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, el día diecisiete (17) de marzo de 2005, dentro de la acción de tutela presentada por el señor Jesús Anuar Ramos Díaz, en contra de la Nación, Ministerio de Educación Nacional y Fiduciaria la Previsora S.A.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, el día cuatro de abril de 2005, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

El señor Jesús Anuar Ramos Díaz, interpuso acción de tutela contra la Nación Ministerio de Educación Nacional y la Fiduciaria La Previsora S.A, debido a que dicha entidad se ha negado a responderle la petición presentada el 18 de octubre de 2002, mediante la cual solicitaba la cancelación de las cesantías parciales, vulnerando de esta manera sus derechos fundamentales de petición, trabajo y dignidad humana.

A .Hechos de la demanda.

El accionante manifiesta, que el 18 de octubre de 2002, radicó ante el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Sede Popayán una petición, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales y desde su presentación hasta el momento, han transcurrido más de 26 meses, sin obtener respuesta alguna, violando de esta manera el derecho al trabajo y a la dignidad humana.

B. Pretensión.

El señor Jesús Anuar Ramos Días, solicita mediante esta acción de tutela, se protejan sus derechos fundamentales vulnerados de petición, trabajo y dignidad humana y se ordene al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio sede Popayán y al Representante legal de la Fiduciaria La Previsora S.A, dar contestación de fondo a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías parciales mediante el respectivo acto administrativo.

II. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE

1-Respuesta de FIDUPREVISORA (FI.28)

2-Respuesta del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio Seccional Cauca. (FI.32)

RESPUESTA DE LA FIDUCIARIA LA PREVISORA

En respuesta al requerimiento hecho por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán el dieciocho (18) de enero de 2005, la Fiduciaria La Previsora señaló lo siguiente:

“Resumiendo el procedimiento, señalado en el Decreto 1775 de 1990 y Art 180 de la Ley 115 de 1990, las solicitudes son presentadas y radicadas en la oficinas regionales de Prestaciones

de la entidad territorial a la cual está adscrito el educador donde se liquidan y proyecta el acto administrativo, para que una vez emitido el visto bueno por parte de la Fiduciaria sea expedido el acto administrativo de reconocimiento por parte del representante del Ministerio de Educación Nacional ante esa entidad territorial y una vez notificado y ejecutoriado, sea enviado en copia adjunto a la orden de pago a la entidad Fiduciaria para que efectúe el pago, siempre y cuando no esté condicionado y exista presupuesto.

...Revisada la Base de Datos de Prestaciones Económicas de esta entidad Fiduciaria, relacionada con el desarrollo del fideicomiso Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se determinó que esta entidad fiduciaria no ha recepcionado para efectos del visto bueno previo al reconocimiento, la cesantía parcial a que se refiere el accionante en su demanda”

RESPUESTA DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN Y CULTURA FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO REGIONAL CAUCA.

La entidad enunciada señala lo siguiente: “Es cierto que el docente radicó su documentación en esta oficina el día 18 de octubre de 2002 la cual quedó radicada bajo el número 830.

...Hoy estamos enviando el proyecto de resolución a la ciudad de Bogotá para que aprueben y para cuando regrese proyectar el acto administrativo de reconocimiento, una vez dictado el acto administrativo va a la ciudad de Cali para la firma del Representante del Ministerio de Educación quien con su firma la valida y da la orden de pago. Esta Resolución regresa a Popayán y es notificada al docente quedando lista para volver a la ciudad de Bogotá a la Previsora siempre y cuando tenga la disponibilidad presupuestal. Son estos los trámites que deben cumplir de acuerdo a la ley 91 de 1989 Decreto 1775 del 90 Ley 115 de 1994”

III-DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán, concedió el amparo invocado por el demandante, pues consideró que es evidente la vulneración del núcleo esencial del derecho de petición al demandante, al no haberse dado respuesta de fondo a una petición elevada hace más de dos años aproximadamente, sin que pueda admitirse excusa alguna por no haberse resuelto dicha solicitud, y menos aceptarse lo expuesto por el responsable del Grupo de Prestaciones Sociales del Magisterio en el escrito allegado a esa Corporación, en el cual

expone una serie de argumentos con respecto al trámite que se debe seguir para el reconocimiento y pago de las prestaciones solicitadas por el accionante, así como la necesidad de una constancia expedida por el peticionario sobre unos intereses, ya que los mismos debieron ser puestos en conocimiento directo de éste último.

Sentencia de Segunda Instancia

La Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, revocó el fallo de primera instancia, pues consideró que si el accionante no obtuvo respuesta en los 26 meses que han transcurrido desde que radicó su solicitud, es razonable concluir que ese silencio implica que ha sido negada, como lo ha dicho la Corte en innumerables casos.

Agrega, que la existencia de otro medio de defensa judicial hace improcedente el amparo constitucional, además no se demostró vulneración de derecho fundamental alguno, ni perjuicio irremediable generado por su desconocimiento que destaca también la acción como mecanismo transitorio.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala establecer, si el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y la Fiduciaria La Previsora S.A, le está vulnerando los derechos fundamentales de petición, trabajo y dignidad humana al demandante, al no dar respuesta de fondo a la petición de reconocimiento y pago de sus cesantías parciales, elevada el 18 de octubre de 2002.

V. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

El derecho de petición fue consagrado en el artículo 23 de la Carta Política como derecho

fundamental y al mismo tiempo dispuso su aplicación inmediata en el artículo 851.

De otro lado, reiteradamente la Corte Constitucional ha definido los componentes conceptuales básicos y mínimos del derecho de petición, señalando que dicho derecho fundamental comprende 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 dar trámite a la solicitud, sin que exista argumento alguno para negar su admisión o iniciar las diligencias para dar la respuesta². El destinatario de la petición debe: a-Proferir una respuesta oportuna, dentro de los términos legales establecidos en el ordenamiento jurídico. b-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 c-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. Así 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

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

Cuando el docente al servicio del Estado eleva ante la autoridad encargada para el efecto, una solicitud en interés particular tendiente a que se liquide y reconozca la cesantía parcial a que cree tener derecho, tal petición debe generar una actuación por parte de la administración que, necesariamente, ha de culminar con la manifestación 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. Así

las cosas, 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 de lo contencioso administrativo⁷.

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.

Por otra parte el silencio administrativo, 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”

En efecto, la finalidad del silencio administrativo negativo no está orientada a hacer efectivo el derecho de petición, porque aquel no resuelve material y sustancialmente lo solicitado⁹. Su finalidad, genera la posibilidad de 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.

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”¹⁰.

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

Sobre la existencia o no de disponibilidad presupuestal para el reconocimiento y liquidación de las cesantías parciales, 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)

Este criterio general ha sido expresado y reiterado en la jurisprudencia constitucional en múltiples decisiones, como por ejemplo en la sentencia T - 794 de 1998, en donde estudió el caso de una docente que solicitó sus cesantías al Fondo de Prestaciones del Magisterio Seccional Huila, sin que ésta se pronunciara al respecto a pesar de haber transcurrido un término de dos años desde que fue interpuesta la solicitud. La Corte decidió proteger el derecho fundamental de la accionante, porque consideró entre otras razones, que “las entidades encargadas de reconocer y pagar las prestaciones sociales a que tienen los trabajadores no pueden supeditar el derecho de petición, al cumplimiento de actuaciones por parte de ellas mismas o de otras entidades, o condicionar la respuesta a tal petición con base en el criterio de la no disponibilidad de recursos para pagar el posible derecho que se este reconociendo”.

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”¹¹

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 inexecutable 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 Regional Cauca siga asumiendo la misma posición, que la Corte ha identificado como vulneradora de derechos fundamentales.

Corresponde reiterar que la Fiduciaria La Previsora S.A., 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.

Entonces, la Fiduciaria La Previsora, por principio, no puede ser sujeto pasivo de la acción de tutela del derecho de petición de los docentes al servicio del Estado

Al respecto resulta preciso recordar la Sentencia T-619 de 1999¹², en la que, como se dijo, atendiendo a la naturaleza jurídica de la Fiduciaria La Previsora S.A. y al contrato celebrado entre ésta y el Ministerio de Educación Nacional- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se concluyó que la entidad no tenía aptitud jurídica para garantizar el derecho de

petición de los docentes al servicio del Estado.

VI- ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

El accionante considera que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Fiduciaria La Previsora S.A, le están vulnerando los derechos fundamentales de petición, trabajo y dignidad humana, al no dar respuesta de fondo a su petición presentada el 18 de octubre de 2002, por medio de la cual solicitó el reconocimiento y pago de las cesantías parciales.

La Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral revocó el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil Laboral de Popayán, mediante el cual concedió la tutela al demandante y ordenó al Ministerio de Educación Nacional y al Director del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, emitir el acto administrativo que defina de fondo la procedencia o no del reconocimiento y pago de las cesantías parciales solicitadas por el demandante. Tuvo como argumento la Corte, que si el accionante no obtuvo respuesta en los 26 meses que han transcurrido desde que radicó su solicitud, ante el silencio de la entidad accionada, el demandante cuenta con otros medios de defensa judicial para alcanzar la satisfacción de sus pretensiones.

En el caso concreto, la omisión en que incurre el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio al no responder la petición elevada por el accionante con la necesaria prontitud, constituye una violación del derecho de petición y acarrea la consiguiente responsabilidad disciplinaria. Aunque ello genera, por otra parte, la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo, pero no por ello queda relevada la administración del deber que se le impone de resolver la solicitud, pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el mencionado derecho.

Así las cosas, no es admisible la tesis según la cual, el silencio administrativo negativo constituye un medio de defensa judicial ante cuya presencia se haga improcedente la acción de tutela; por el contrario, se hace aún más evidente la conculcación del derecho del actor al no ver satisfechas sus pretensiones por parte del ente de la administración pública al cual ha acudido.

Por lo anteriormente expuesto, también estima esta Sala que el derecho de petición del actor

no se ha visto satisfecho por la ocurrencia de esta figura jurídica propia del Derecho Administrativo; es por el contrario menester que la administración se ocupe de resolver de fondo la petición por medio de la expedición del correspondiente acto administrativo, para que así vea satisfechos sus derechos.

En consecuencia, se ordenará al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio resolver de fondo la solicitud del accionante, es decir, expedir el acto administrativo que corresponda, pues ha vulnerado su derecho de petición al negarse a hacerlo con el argumento que el silencio implica la denegación de la solicitud formulada y que dichas peticiones solo pueden ser atendidas una vez exista disponibilidad presupuestal.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero: Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia REVOCAR la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, el diecisiete de marzo de 2005, por medio de la cual negó la tutela presentada por el señor Jesús Anuar Ramos Díaz y, en consecuencia, CONCEDER la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales reclamados por el demandante.

Segundo.- ORDENAR al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a resolver de fondo la petición presentada por el señor Jesús Anuar Ramos Díaz. De no existir disponibilidad presupuestal para tal efecto, deberá iniciar los trámites pertinentes en un término que no podrá superar los dos (2) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia.

Tercero: LIBRENSE, por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

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

4 Sentencia T-220/94

5 Sentencia T-669/03

6 Cf. Sentencia T - 259 de 2004

7 Sobre el derecho de petición en el reconocimiento y pago de las cesantías parciales, ver por ejemplo, las sentencias T-794 de 1998, T-056, T-686 y T-836 de 1999 y T-063 de 2000.

9 Ver Sentencia 306 de 2003

10 Cf. Sentencia SU 014 de 2002.

11 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

12 M.P. Alvaro Tafur Galvis.