

DERECHO DE PETICION – Vulneración si no se da una respuesta idónea y útil a lo solicitado

De las pruebas del proceso, la Sala entiende que los actores solicitaron el reconocimiento y pago de la prima de servicios, pero que el departamento de Caldas no decidió acerca de esa petición, porque se encontraba pendiente el estudio de viabilidad de dicho reconocimiento, por parte del Ministerio de Educación Nacional. Del análisis del expediente, la Sala observa que la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas no ha dado una respuesta a las peticiones presentadas por los demandantes en la que decida acerca de si tienen o no derecho a que se les reconozca y pague la prima de servicios, pues no existe un acto administrativo que les defina su situación. Lo que sí se observa, es que el Ministerio de Educación Nacional ya dio respuesta al estudio de viabilidad del reconocimiento y pago de la prestación pedida. Por ende, se cumplió la condición que impedía a la Secretaría resolver las peticiones presentadas por los actores, durante los años 2005 a 2009. En consecuencia, la Secretaría de Educación de Caldas deberá resolver dichas peticiones, pues no se puede admitir que la Administración dé respuestas evasivas o dé simples afirmaciones de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite, toda vez que este tipo de respuestas vulneran el derecho de petición, en razón de que los solicitantes necesitan una pronunciamiento idóneo y útil acerca de lo pedido. Además, esa respuesta debe ser comunicada a los peticionarios, pues de nada serviría que exista una respuesta pero que ésta no sea puesta en conocimiento de los solicitantes.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS

Bogotá, diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010)

Radicación número: 17001 23 31 000 2010 00189-01(AC)

Actor: SANDRA MILENA GRAJALES CASTILLO Y OTROS

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL Y DEPARTAMENTO DE CALDAS

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por los demandantes contra la sentencia del 8 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas, que rechazó la demanda por improcedente.

I. ANTECEDENTES

A. Pretensiones

Los señores Sandra Milena Grajales Castillo, Dora Giovanna Cruz Casas, Gilber Antonio Muñoz Villalobos, Faber Jaramillo Vélez, María Mercedes Taborda

Giraldo, Sara Cecilia Valencia Benjumea, Dasli Beatriz Giraldo López, Melva Lucía Cardona Patiño, Edelminra Hernández de Hernández, Fanny Monsalve Calvo, Gloria Esperanza García Galindo, María Stella Triana Palomo, Martha Cecilia Morales, Nubia Carranza Molina, Edelmira Triana Palomo, mediante apoderado, reclaman la protección de los derechos fundamentales de igualdad, trabajo, debido proceso, mínimo vital, “*irrenunciabilidad a los beneficios adquiridos establecidos en las normas laborales, a recibir el salario completo y a no ser desmejorados en sus condiciones laborales*”, que consideran vulnerados por las entidades demandadas.

Los demandantes formularon las pretensiones así:

“[...]

2. Como consecuencia de los derechos amparados, SE ORDENE POR ESE H. TRIBUNAL al Gobernador del Departamento de Caldas reconocer el derecho y ordenare el pago de la prima especial de servicios adeudada a mis mandantes, quienes hicieron las solicitudes entre los años 2005 a 2009, y aún no se les ha reconocido ese derecho de naturaleza fundamental pese haber transcurrido casi cinco (5) años desde que se inició la reclamación y considerando que a la fecha ya se han cumplido los requerimientos establecidos en la (sic) Decreto Departamental N°. 0471 de 1980 para acceder a ella.

3.ORDENAR A LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL A CERTIFICAR EL MONTO ADEUDADO a mis poderdantes por concepto de la prima especial de servicio establecida en la Ordenanza 05 de 1979 y reglamentada por el Decreto Departamental N°. 0471 de 1980 y viabilizar el derecho para los docentes a quienes a la fecha aún no se les ha reconocido ese derecho a través de acto administrativo.

4. Ordenar a la señora MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL y al señor GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS que paguen la indexación e intereses moratorios sobre las sumas adeudadas desde el momento en que se debió cancelar cada suma de dinero y hasta cuando se verifique el pago total de la obligación”.

B. Hechos

De los hechos narrados por el apoderado de los demandantes se advierten como relevantes los siguientes:

- Que mediante Decreto 471 de 16 de junio de 1980, se creó la prima de servicios para los empleados del departamento de Caldas.
- Que los actores, en el año 2005, solicitaron el reconocimiento y pago de la prima de servicios, pero que la Gobernación de Caldas dejó en suspenso el pago de las mismas, hasta que el Ministerio de Educación Nacional determinara si debían pagarse o no.

- Que, en el año 2007, nuevamente solicitaron el reconocimiento y pago de dicha prima.
- Que la gobernación de Caldas volvió a decirles que debían esperar el concepto del Ministerio de Educación Nacional.
- Que ninguna de las peticiones presentadas fueron resueltas de fondo.
- Que, en oficio del 29 de diciembre de 2009, la Directora de Descentralización del Ministerio de Educación Nacional requirió al Secretario de Educación del departamento de Caldas para que remitiera las peticiones elevadas por los beneficiarios de la prima y las correspondientes liquidaciones.
- Que, en oficio del 24 de marzo de 2010, el Ministerio de Educación Nacional informó al Secretario de Educación de Caldas que era necesario ajustar las liquidaciones presentadas, teniendo en cuenta la prescripción de los derechos laborales.
- Que la Gobernación de Caldas no ha expedido los actos administrativos de reconocimiento, pese a tener la viabilidad de pago por parte del Ministerio de Educación.
- Que el certificado de disponibilidad presupuestal no es requisito para el reconocimiento del derecho a la prima, sino para el pago.
- Que el Ministerio de Educación Nacional presentó acción de nulidad contra el Decreto 471 de 1980, en el que se creó la prima de servicios.
- Que la demanda fue conocida por el Tribunal Administrativo de Caldas que declaró la nulidad de dicho Decreto. Que esa decisión fue apelada y que el Consejo de Estado aún no ha resuelto el recurso.
- Que la legalidad del Decreto no ha sido desvirtuada, porque aún no existe una sentencia debidamente ejecutoriada que así lo determine que, por ende, la Gobernación de Caldas debe expedir los actos administrativos de reconocimiento, con base en el Decreto demandado.

C. Intervención de los demandados

a. Secretaría de Educación del Departamento de Caldas

El apoderado judicial de la Secretaría de Educación de Caldas solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela, pues dijo que no se trataba del amparo de derechos fundamentales sino derechos de carácter legal.

Sostuvo que la prima de servicios que piden los demandantes perdió sustento legal, por una parte, porque se inaplicó la ordenanza N°. 005 de 1979 que la creó y, por otra, porque se declaró nulo el Decreto N°. 0471 de 1980 que la reglamentó.

Que esa entidad había suspendido el pago de la prima de servicios desde el año 2003, porque el Ministerio de Educación Nacional así lo había determinado en las instrucciones dadas a esa Secretaría, teniendo en cuenta que al personal docente se le paga con recursos del Sistema General de Participaciones que maneja dicho Ministerio. Que, además, la Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional remitió una comunicación en la que informó que no podrá pagarse la prima de servicios porque nació de un acto contrario a la Constitución y a la Ley.

b. Ministerio de Educación Nacional

La asesora jurídica del Ministerio de Educación Nacional se pronunció fuera del término establecido para tal efecto.

D. Fallo impugnado

El Tribunal Administrativo de Caldas, en sentencia del 8 de julio de 2010, rechazó la demanda por improcedente.

El *a quo* negó el amparo de los derechos fundamentales invocados, porque los actores cuentan con otro medio de defensa judicial para discutir la legalidad de los actos administrativos que negaron el reconocimiento y pago de la prima de servicios. Además, consideró que los actores no acreditaron la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la tutela aún si tuvieran otro mecanismo de defensa.

E. Impugnación

El apoderado de los actores impugnó el fallo del 8 de julio de 2010. Solicitó que se revocara y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda. Para tal efecto, reiteró algunas consideraciones expuestas en la demanda y, además, sostuvo que no se trataba de discutir si los actores tienen o no derecho a la prima

de servicios, pues el departamento de Caldas y el Ministerio de Educación Nacional ya precisaron ese reconocimiento en el Decreto N° 0471 de 1980.

II. CONSIDERACIONES

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, permite a todas las personas reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando sean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos señalados por la ley. Procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En todo caso, el mecanismo de defensa judicial ordinario debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues de lo contrario, el juez constitucional deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado.

En el *sub examine*, los actores reclaman la protección de los derechos fundamentales de igualdad, trabajo, debido proceso, mínimo vital, *“irrenunciabilidad a los beneficios adquiridos establecidos en las normas laborales, a recibir el salario completo y a no ser desmejorados en sus condiciones laborales,* que consideran vulnerados por el departamento de Caldas y el Ministerio de Educación Nacional al no reconocerles ni pagarles la prima de servicios a la que consideran tener derecho. En consecuencia, piden que se les ordene a las entidades demandadas que realicen tal reconocimiento.

En cuanto a dicha pretensión, la Sala advierte que la acción de tutela es improcedente, pues para tal efecto el legislador ha establecido los mecanismos judiciales idóneos y las autoridades competentes. En ese sentido, la tutela para la protección de los derechos invocados por los actores, que consideran vulnerados por falta del reconocimiento y pago de la prima de servicios, no es procedente.

No obstante, el apoderado de los demandantes sostuvo que entre los años 2005 a 2009 los actores pidieron a la Gobernación de Caldas que les reconociera y pagara la prima de servicios, pero que esa entidad no decidió de fondo las peticiones sino que dejó en suspenso dicho reconocimiento hasta que el Ministerio

de Educación Nacional *“certificara la deuda y diera viabilidad jurídica al pago de la acreencia laboral reclamada”*.

Este hecho no fue controvertido por los demandados. En consecuencia, se tendrá como cierto.

Además, en el folio 39 del expediente, se observa un oficio suscrito por el Secretario de Educación de Caldas y la Pagadora del Sistema General de Participaciones de la Secretaría de Educación de Caldas dirigido a la Directora de Descentralización del Ministerio de Educación Nacional en el que se lee: *“en este documento aparecen igualmente las fechas en que los docentes relacionados presentaron a través del Abogado Osman Hipólito Roa Sarmiento, la reclamación de reconocimiento y pago de la prima de servicio, al Gobierno Departamental, (evidencias en archivo de la Secretaría de Educación y en la oficina del Abogado). Soportados en la anterior información, comedidamente le solicitamos autorizar a quien corresponda, realizar un estudio sobre la viabilidad de reconocimiento y pago de la prima de servicios con los recursos del Sistema General de Participaciones”*.

La Secretaría de Educación de Caldas dijo que esa entidad había suspendido el reconocimiento y pago de la prima de servicios desde el año 2003, porque el Ministerio de Educación Nacional así lo había determinado en las instrucciones dadas a esa Secretaría, teniendo en cuenta que al personal docente se le paga con recursos del Sistema General de Participaciones que maneja dicho Ministerio. Asimismo, dijo que la Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional remitió una comunicación a esa entidad en la que informó que no podrá pagarse la prima de servicios, porque nació de un acto contrario a la Constitución y a la Ley.

De lo anteriormente expuesto, la Sala entiende que los actores solicitaron el reconocimiento y pago de la prima de servicios, pero que el departamento de Caldas no decidió acerca de esa petición, porque se encontraba pendiente el estudio de viabilidad de dicho reconocimiento, por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Del análisis del expediente, la Sala observa que la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas no ha dado una respuesta a las peticiones presentadas por los demandantes en la que decida acerca de si tienen o no derecho a que se

les reconozca y pague la prima de servicios, pues no existe un acto administrativo que les defina su situación. Lo que sí se observa, es que el Ministerio de Educación Nacional ya dio respuesta al estudio de viabilidad del reconocimiento y pago de la prestación pedida. Por ende, se cumplió la condición que impedía a la Secretaría resolver las peticiones presentadas por los actores, durante los años 2005 a 2009.

En consecuencia, la Secretaría de Educación de Caldas deberá resolver dichas peticiones, pues no se puede admitir que la Administración dé respuestas evasivas o dé simples afirmaciones de que el asunto se encuentra en revisión o en trámite, toda vez que este tipo de respuestas vulneran el derecho de petición, en razón de que los solicitantes necesitan una pronunciamiento idóneo y útil acerca de lo pedido. Además, esa respuesta debe ser comunicada a los peticionarios, pues de nada serviría que exista una respuesta pero que ésta no sea puesta en conocimiento de los solicitantes.

De manera que, con el fin de proteger el derecho de petición de los actores, la Sala ordenará a la Secretaría de Educación del Departamento de Caldas que, en el término de 10 días, contados a partir de la notificación de este fallo, decida acerca de si los actores tienen o no derecho a la prima de servicios que pidieron. La respuesta deberá ser notificada en los términos previstos por la Ley.

Se advierte a los actores que si el acto administrativo que expida la Secretaría de Educación del departamento de Caldas no es favorable a sus intereses, podrán demandarlo en acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, si así lo consideran, podrán pedir la suspensión provisional de dicho acto.

Todo lo anterior permite concluir que la Sala confirmará el fallo impugnado en cuanto rechazó por improcedente la acción de tutela para ordenar el reconocimiento y pago de la prima de servicios, pero adicionará el fallo en el sentido de amparar el derecho fundamental de petición de los actores.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA

1.- Confírmase la sentencia del 8 de julio de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas.

2. Adiciónase el fallo impugnado en el siguiente sentido:

- **Ampárase** el derecho fundamental de petición de los señores Sandra Milena Grajales Castillo, Dora Giovanna Cruz Casas, Gilber Antonio Muñoz Villalobos, Faber Jaramillo Vélez, María Mercedes Taborda Giraldo, Sara Cecilia Valencia Benjumea, Dasli Beatriz Giraldo López, Melva Lucía Cardona Patiño, Edelminra Hernández de Hernández, Fanny Monsalve Calvo, Gloria Esperanza García Galindo, María Stella Triana Palomo, Martha Cecilia Morales, Nubia Carranza Molina, Edelmira Triana Palomo. En consecuencia:

- **Ordénase** al Secretario de Educación del Departamento de Caldas que, en el término de 10 días, contados a partir de la notificación de este fallo, decida acerca de si los actores tienen o no derecho a la prima de servicios que pidieron, durante los años 2005 a 2009. La respuesta deberá ser notificada en los términos previstos por la Ley.

3.- Remítase el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ