

Sentencia C-448/96

INTERPRETACION SISTEMATICA DE NORMA ACUSADA

CORRECCION PROGRESIVA DE PROBLEMAS ACUMULADOS-Examen de constitucionalidad/CESANTIAS DEFINITIVAS ATRASADAS-Pago

La finalidad de la norma es precisamente la de corregir injusticias históricamente acumuladas a fin de que la Constitución verdaderamente rija la vida práctica de los colombianos. La corrección de la situación no puede ser automática pues los recursos de que disponen las entidades no son ilimitados. A veces es necesario y razonable que estos problemas acumulados sean corregidos en forma progresiva, siempre y cuando, al hacerlo, las autoridades no utilicen criterios discriminatorios. El examen de constitucionalidad no puede ser entonces muy estricto, por cuanto la asignación de recursos escasos para corregir injusticias acumuladas implica difíciles problemas de evaluación del impacto y de las posibilidades reales de las distintas políticas, por lo cual en principio corresponde a los órganos políticos debatirlas y adoptarlas. El Legislador goza entonces de una cierta libertad para escoger entre cursos alternativos de acción, según la razonable evaluación que haga de las diferentes estrategias.

CESANTIAS DEFINITIVAS ATRASADAS-Sanciones moratorias

La cesantía constituye una forma de remuneración laboral, por lo cual los trabajadores tienen derecho a que éstas no pierdan su valor adquisitivo, debido a la ineficiencia de las entidades pagadoras y a los fenómenos inflacionarios. La sanción moratoria impuesta por la ley busca penalizar económicamente a las entidades que incurran en mora, y por ello su monto es en general superior a la indexación. En ese orden de ideas, no resulta razonable que un trabajador que tenga derecho a la sanción moratoria impuesta reclame también la indexación, por cuanto se entiende que esa sanción moratoria no sólo cubre la actualización monetaria sino que incluso es superior a ella.

PRESTACIONES Y REMUNERACIONES LABORALES-Protección del poder adquisitivo

Los trabajadores no tienen por qué soportar la pérdida del poder adquisitivo de sus prestaciones y remuneraciones laborales, por lo cual los patronos públicos y privados que incurran en mora están obligados a actualizar el valor de tales prestaciones y remuneraciones.

INDEXACION-Naturaleza

La indexación es una simple actualización de una obligación dineraria con el fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores debido a los fenómenos inflacionarios.

Referencia: Expediente D-1251

Norma acusada: Artículo 3º parágrafo transitorio de la Ley 244 de 1995.

Actor: Hugo Hernán Garzón Garzón

Temas:

Interpretación sistemática de las normas acusadas.

Posibilidad de corrección progresiva de problemas acumulados.

Protección del poder adquisitivo de las prestaciones y remuneraciones laborales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, diecinueve (19) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Hugo Hernán Garzón Garzón presenta demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo transitorio del artículo 3º de la Ley 244 de 1995, la cual fue radicada con el número D-1251. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

El artículo 3º de la Ley 244 de 1995 preceptúa lo siguiente. Se subraya la parte demandada:

Ley 244 de diciembre 29 de 1995

“por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(....)

“ARTICULO 3º Los Organismos de Control del Estado garantizarán que los funcionarios encargados del pago de las prestaciones sociales de los servidores públicos, cumplan con los términos señalados en la presente Ley.

Igualmente vigilarán que las cesantías sean canceladas en estricto orden como se hayan

radicado las solicitudes, so pena de incurrir los funcionarios en falta gravísima sancionable con destitución.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Establécese el término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley para que las entidades públicas del orden Nacional, Departamental, Municipal o Distrital, se pongan al día en el pago de las Cesantías Definitivas atrasadas, sin que durante este término se les aplique la sanción prevista en el parágrafo del artículo 2º de esta Ley”.

III. LA DEMANDA

El actor considera que el aparte de la norma demandada viola los artículos 13 y 53 de la Constitución, por cuanto consagra un tratamiento discriminatorio en el pago de las cesantías definitivas de los servidores públicos. Así, la norma señala que para las personas que elevan sus peticiones al amparo de la nueva ley, la administración dispone del término de 45 días para resolverlas, debiendo pagar intereses moratorios en caso de retardo, mientras que para aquellos que tienen solicitudes pendientes se establece el término de un año contado a partir de la vigencia de la citada ley para que las entidades pagadoras, en todos los órdenes, se pongan al día en el cumplimiento de esa obligación, sin que tal caso implique el reconocimiento de los intereses moratorios. Según el demandante, de esa manera la disposición impugnada “discrimina a todos los ex-servidores públicos y le otorga un plazo diferente y mucho más amplio, riguroso y desventajoso a quienes desde hace algún tiempo les han retrasado el pago oportuno de este derecho laboral”. El actor concluye que el parágrafo acusado es inexequible, pues “no solamente se está dando tratamiento diferente a unos y otros en cuanto al pago de esta prestación social, sino que se está dando favorabilidad a la Empresa y no al trabajador como lo consagra el mismo artículo 53 de la Constitución.”

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA Y DE AUTORIDADES PÚBLICAS

En el presente proceso no hubo intervención ciudadana ni de autoridades públicas pues, según constancia secretarial del 18 de abril de 1996, el término de fijación en lista venció en silencio.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General (e) Luis Eduardo Montoya Medina rinde su concepto de rigor y solicita que se declare la inexequibilidad parcial del párrafo transitorio del artículo 3º de la Ley 244 de 1995.

Según la Vista Fiscal, en este caso existe una tensión valorativa entre, de un lado, el fin perseguido por la norma, que es “que el auxilio de cesantía de los servidores públicos en todos los órdenes sea cancelado oportunamente y sin mayores trabas”, para lo cual se fijan unos términos perentorios y, de otro lado, “los derechos de ciertos trabajadores de recibir también oportunamente el pago de esa prestación económica con el reconocimiento de intereses moratorios, en caso de retardo”.

El Ministerio Público reconoce la legitimidad de esa finalidad perseguida por la disposición impugnada pues señala que la administración ha tendido a retardar el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, y en especial del auxilio de cesantía de sus funcionarios, por lo cual los trabajadores, “luego de soportar todos los rigores que imponen la burocracia y la tramitomanía, y tras una larga y tediosa espera, reciben el pago de una prestación económica desactualizada, desindexada y sin ningún tipo de intereses que ya no responden a las exigencias cotidianas al perder su valor adquisitivo intrínseco”. Por ello es importante, según su criterio, que la Ley 244 de 1995 fije “términos para el pago oportuno de las cesantías de los servidores públicos de todos los órdenes, estableciendo sanciones disciplinarias para los funcionarios encargados de efectuar la tarea de reconocimiento y cancelación de ese beneficio, y pecuniarias para la Administración morosa consistente en el pago de los respectivos intereses”. Concluye entonces al respecto el Procurador que “encuentra loable el telos perseguido por el legislador” pues “constituye un buen intento para dar respuesta a una sentida necesidad de los servidores públicos, quienes injustamente se habían visto sometidos a toda clase de vejámenes en el tortuoso proceso de cobrar sus prestaciones sociales.”

A pesar de lo anterior, la Vista Fiscal considera que es necesario examinar la “racionalidad y razonabilidad de la norma censurada a fin de determinar si los medios empleados por el legislador se avienen con los fines que la disposición persigue”. Así, desde el punto de vista de la racionalidad, el interrogante que se plantea es si “la desigualdad de trato que introduce la preceptiva acusada, en el sentido de excluir del reconocimiento de intereses moratorios a aquellos funcionarios que elevaron su solicitud de cesantía definitiva, antes de la vigencia de

la ley, se encuentra fundada en una justificación objetiva". Y la Vista Fiscal concluye que ello no es así, en los siguientes términos:

"(S)i bien la norma pretende poner fin al desgreño administrativo, y con esto garantizar la efectividad de los derechos de los trabajadores al servicio del Estado al señalar términos perentorios para lograr dicho cometido, no se logra plenamente este objetivo porque no es relevante la distinción que hace la ley entre las peticiones antiguas y las nuevas, cuando se trata a la misma prestación económica que debe recibir el mismo amparo Estatal. De ahí que resulte ínatinente a la teleología de dicha legislación y por ende contrario a la Carta la discriminación que la norma acusada introduce, en el sentido de privar de los intereses moratorios a aquellos funcionarios que hicieron su solicitud de cesantía con anterioridad a la Ley 244 de 1995."

El Procurador considera también que la norma tampoco es razonable pues los motivos de la desigualdad de trata que ella consagra no están en consonancia con los valores constitucionales, "pues dentro del rico primado de postulados fundamentales que la Constitución ha señalado en materia laboral, en particular los consignados en los artículos 25 y 53, se deduce que la discriminación consagrada en la norma objeto de análisis, riñe abiertamente con esos principios."

Por todo lo anterior, y con base en la sentencia C-367/95 de esta Corporación que señaló la obligación estatal de reconocer intereses de mora en caso de pago tardío de una pensión, el Procurador solicita que se declare inexequible la expresión "sin que durante este término se les aplique la sanción prevista en el parágrafo del artículo 2º de esta Ley" del parágrafo acusado.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del parágrafo transitorio del artículo 3º de la Ley 244 de 1995, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

El alcance de la norma bajo revisión.

2- El actor y el Procurador parten del supuesto de que el parágrafo impugnado ha consagrado un régimen de plazos diferenciado para que las entidades públicas paguen el auxilio de cesantía definitiva. Así, según esta interpretación, se establece un primer término para aquellas personas que eleven sus solicitudes a partir de la vigencia de la citada ley, en cuyo caso, transcurridos 45 días hábiles a partir de la firmeza del acto administrativo que ordena la liquidación, la entidad pagadora deberá hacer efectivo el pago, pues de lo contrario reconocerá y cancelará al beneficiario un día de salario por cada día de retardo hasta que cumpla con dicha obligación. En cambio, según esa hermenéutica, la ley regula de manera diferente la situación de aquellos funcionarios que han solicitado el pago de sus cesantías antes de la vigencia de la misma, pues en tal evento, las entidades públicas dispondrán del término de un año contado a partir de su entrada en vigor para cancelar el pago de las cesantías definitivas atrasadas, sin que durante dicho período haya lugar al reconocimiento de la sanción moratoria prevista por el artículo 2º de la ley.

Tanto el actor como el Ministerio Público consideran que tal es el alcance del parágrafo acusado y que, por ello, la norma puede desconocer el principio de igualdad. Sin embargo el asunto no es claro, pues en ninguna parte el parágrafo señala que es una disposición que sólo se aplica a las cesantías presentadas antes de la vigencia de la ley, pues simplemente consagra un término de un año “para que las entidades públicas del orden Nacional, Departamental, Municipal o Distrital, se pongan al día en el pago de las Cesantías Definitivas atrasadas (subrayas no originales)”. La expresión “atrasadas” hace suponer al actor y al Ministerio Público que el parágrafo únicamente regula la situación de aquellas cesantías que fueron liquidadas antes de entrar en vigencia la ley pero, como se verá, esa interpretación no es razonable. Por ello la Corte considera que es necesario comenzar por determinar el sentido del parágrafo impugnado. Como en anteriores ocasiones, la Corte aclara que con este examen del alcance legal de la norma impugnada no está limitando la autonomía funcional de los jueces ordinarios, que es a quienes compete la determinación del sentido de estas normas legales frente al caso concreto. Por ello la Corte tiene bien establecido que no es a ella a quien compete, como regla general, establecer cual es el sentido autorizado de las normas legales pues la Constitución consagra una separación entre jurisdicción constitucional y jurisdicción ordinaria. Sin embargo, un proceso de control de constitucionalidad implica siempre un juicio relacional que busca determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales. Este juicio no es entonces posible si no se establece previamente el significado de la norma legal, por lo cual ningún tribunal

constitucional puede entonces eludir la interpretación de las normas legales, lo cual provoca una constante interrelación de los asuntos legales y constitucionales¹. Entra entonces la Corte a determinar el alcance de la norma acusada.

3- El parágrafo impugnado señala:

Establécese el término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley para que las entidades públicas del orden Nacional, Departamental, Municipal o Distrital, se pongan al día en el pago de las Cesantías Definitivas atrasadas, sin que durante este término se les aplique la sanción prevista en el parágrafo del artículo 2º de esta Ley".

A su vez, el artículo 2º de esa misma ley establece:

La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la fecha en la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas del servidor público, para cancelar esta prestación social.

PARÁGRAFO. En caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual sólo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a éste.

El parágrafo transitorio acusado está entonces consagrando un plazo de gracia a las entidades, pues durante un año no se les aplica la sanción por mora prevista por el parágrafo del artículo 2º de esa misma ley. Nótese que ninguno de los dos artículos, ni ninguna otra disposición de la ley, mencionan que ese plazo de gracia sólo se aplica a las cesantías liquidadas antes de la vigencia de la ley, sino que consagran una regulación para todas las cesantías atrasadas, por lo cual no encuentra la Corte ningún sustento para la afirmación del actor y del Ministerio Público, según la cual la ley habría establecido dos sistemas de términos, pues el adjetivo "atrasadas" hace referencia a todas las cesantías definitivas liquidadas que no han sido pagadas, y no únicamente a aquellas presentadas y liquidadas antes de entrar en vigencia la ley, pues si la ley no distingue, en principio no les dable hacerlo al intérprete.

4- Esta distinción efectuada por la interpretación del actor y de la Vista Fiscal es aún más cuestionable si se tiene en cuenta que ella contradice el espíritu y la finalidad general de la propia Ley 244 de 1995. En efecto, el inciso segundo del artículo 3º, del cual precisamente hace parte el parágrafo impugnado, ordena que “las cesantías sean canceladas en estricto orden como se hayan radicado las solicitudes, so pena de incurrir los funcionarios en falta gravísima sancionable con destitución. (subrayas no originales)”

Ahora bien, si la interpretación del actor fuera correcta, llegaríamos a la siguiente contradicción: de un lado, el inciso segundo del artículo 3º ordena a las entidades atender en primer término las solicitudes más antiguas, pues las cesantías deben ser canceladas en estricto orden de radicación, so pena de incurrir el funcionario en falta gravísima. En cambio, el parágrafo, en la interpretación del actor, conduciría a las entidades a dar prioridad a las nuevas solicitudes, esto es, a las presentadas después de la vigencia de la ley, ya que frente a ellas sólo tendrían un plazo de pago de 45 días, mientras que frente a las más antiguas, el término sería de un año.

5- La hermenéutica del actor y del Procurador conduce a una evidente contradicción, por lo cual, conforme al principio de que se debe preferir la interpretación que mejor permita la armonización de las distintas disposiciones, es menester concluir que el parágrafo que consagra un término de gracia se aplica a todas las cesantías definitivas atrasadas, y no únicamente a aquellas liquidadas o solicitadas antes de la vigencia de la ley. Esta interpretación no sólo se adecua al propio tenor literal del parágrafo -que no distingue en este aspecto- sino que también permite armonizar su sentido con lo dispuesto por el inciso segundo del mismo artículo 3º, pues simplemente la ley está ordenando a los funcionarios pagar lo más rápido posible pero de acuerdo al orden de radicación de las solicitudes, cuyo respeto, en nombre de la igualdad, fue precisamente una de las razones invocadas para la expedición de la ley. En efecto, en la propia exposición de motivos del proyecto se insistió en que una de las finalidades de la nueva normatividad era precisamente evitar que, por medio de indebidas influencias, ese orden no fuese respetado. Dijo entonces al respecto el ponente:

. . .la vida diaria enseña que una persona especialmente en relación a los servidores públicos, comienza un largo proceso de burocracia y de tramitología para lograr el cobro de sus cesantías, bien porque requiera la liquidación parcial o porque ha terminado su

vinculación laboral con la administración; circunstancias éstas que traen consigo, como es sabido, la posibilidad y efectividad de corrupción, porque ante la necesidad económica del trabajador, se hace presente la mordida o coima para los funcionarios que están en la obligación de hacer esos trámites. Este hecho origina además cierto tipo de favorecimiento y que se modifique el orden de radicación de las solicitudes, prácticamente al mejor postor (subrayas no originales)2.

6- Pero ello no es todo. Esta hermenéutica según la cual el plazo de gracia es para todas las cesantías también se ajusta mejor a lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley 244, el cual señala lo siguiente:

Todas las entidades públicas responsables del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los servidores públicos de cualquier orden, contarán con (1) año, a partir de la vigencia de la presente ley, para presentar un balance de los montos adeudados por este concepto a todos sus trabajadores. Hacia el futuro deberán presentar a sus respectivas corporaciones públicas, el balance de los aportes y apropiaciones para el pago oportuno de todas las prestaciones sociales, so pena de incurrir los funcionarios responsables, en causal de mala conducta.

La ausencia de violación de la igualdad.

8- Así precisado el sentido de la norma acusada, la Corte considera que el cargo del actor no tiene sustento, pues la regulación no establece una diferencia de trato entre quienes presentaron su solicitud de liquidación de cesantía definitiva antes de la vigencia de la presente ley, y quienes lo hicieron después. Además, la disposición armoniza con el principio de igualdad en materia de resolución de trámites administrativos (CP art. 13), que se resume en el aforismo, primero en tiempo, primero en derecho, por lo cual, en principio, la administración debe resolver los asuntos según el orden de llegada de las peticiones con el fin de evitar privilegios inaceptables. Así, en un tema similar, pues estaba relacionado con el orden de pago de las pensiones, esta Corporación señaló al respecto:

.. en casos como el que se examina, en el cual se presenta un desfase en cuanto a la partida que se requiere para cancelar el total de la nómina de pensionados de la entidad, de donde se infiere que no se logra cancelar oportuna ni debidamente las mesadas a todos los pensionados, lo indicado para estos eventos es establecer un orden de prioridades en virtud

del cual la distribución de esos pagos debe hacerse con fundamento en un criterio de justicia social y de derechos adquiridos en el tiempo. Así entonces, con esa partida que recibe la Caja de Previsión Social del Departamento del Magdalena, que es insuficiente para atender el pago de las mesadas de todos los pensionados, se deberán cancelar dando prelación a los pensionados más antiguos, es decir, que debe establecerse una regla de distribución de esos pagos según el tiempo en que se adquirió el derecho a la pensión. (subrayas no originales)³

9- De otro lado, la Corte destaca que la ley tiene esencialmente una finalidad igualitaria, pues busca que las condiciones de pago de las cesantías entre el sector público y el sector privado sean las mismas. En efecto, antes de la entrada en vigor de esta nueva normatividad, la situación de los servidores públicos en esta materia era claramente desventajosa en relación con los trabajadores privados, por lo cual, la finalidad misma de la ley es la de equiparar las condiciones de unos y otros. La exposición de motivos del proyecto lo señala con claridad cuando indica:

Lo mínimo que se pueda hacer por los servidores públicos en el punto de cesantías, es que se les trate de equiparar con el sector privado, ya que allí existen los siguientes parámetros, completamente desconocidos para el nivel oficial, a saber:

1º. El artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo establece que el patrono al terminar la relación laboral está obligado inmediatamente a cancelar salarios y prestaciones, so pena de incurrir en las sanciones de pagarles al trabajador un día de salario por cada día de retardo.

2º. Con la excepción de la Ley 50 de 1990 y la creación de los Fondos de Cesantías, se obliga a la liquidación definitiva de cesantías cada año, el 31 de diciembre, y a remitir dichos valores a la cuenta individual de cada trabajador, a más tardar el 15 de febrero, so pena de que el patrono deba pagar un día de salario por cada día de retardo.

3º. La rentabilidad de esos dineros en los Fondos no podrá ser inferior a la tasa efectiva promedio de captación de los Bancos y Corporaciones Financieras para la expedición de Certificados de Depósito a Término con un plazo de noventa (90) días, lo que significa que hoy los dineros abonados a esas cuentas tienen el siguiente rendimiento: el 22%, como corrección monetaria, más una tasa que oscila el 1.5% al 3.5%, dependiendo del capital.

4º. Cuando se termina el contrato de trabajo, la Sociedad Administradora debe entregar las

sumas al trabajador dentro del término de los cinco (5) días siguientes a la presentación de la solicitud

Ninguna de estas circunstancias tiene equivalente en el sector oficial, por el contrario, entidades tales como el Fondo de Ahorro y Vivienda del Distrito Especial, "FAVIDI", al mes de julio de 1995 lleva un retraso de nueve (9) meses en el pago de solicitudes de cesantías, toda vez que están pagando solicitudes radicadas el 16 de octubre de 19944.

10- Por todo lo anterior, la Corte considera que el parágrafo acusado, lejos de desconocer la igualdad, se sustenta precisamente en tal principio, pues es una norma que se encamina a lograr que la igualdad entre los trabajadores del sector público y privado sea real y efectiva (CP art. 13) y, para hacerlo, no utiliza criterios discriminatorios sino que se basa en aplicaciones clásicas de la igualdad en materia de trámites administrativos, como es el respeto que deben tener las autoridades al orden temporal de las solicitudes y las peticiones que ante ellas se formulan.

La corrección progresiva de injusticias acumuladas

11- A pesar de lo anterior, se podría sostener que el parágrafo es inconstitucional, no por violar la igualdad entre los distintos servidores públicos, pues ello no ocurre, sino por cuanto la Constitución protege de manera especial la remuneración laboral (CP art. 53), pues consagra el deber de que el pago del salario y de las pensiones sea oportuno. Por consiguiente, según este argumento, los servidores públicos no tienen por qué soportar la ineeficiencia de la administración, por lo cual tendrían derecho a recibir el pago inmediato de la sanción moratoria establecida por la ley. Tal parece ser el argumento de la Vista Fiscal cuando solicita la inexequibilidad de la expresión final del parágrafo, según la cual, durante ese plazo de un año no se aplicará a las entidades la sanción moratoria.

12- Esta Corporación ya había establecido que, conforme a la centralidad que tiene el trabajo en el ordenamiento constitucional y al Convenio 95 de la OIT de protección al salario, el inciso final del artículo 53 de la Carta debe ser interpretado de manera amplia. Por ello esta Corporación entiende que es una disposición que no sólo protege el pago oportuno de las pensiones sino de toda remuneración salarial y laboral, incluidas las prestaciones. Dijo entonces la Corte:

Hoy el salario y las prestaciones sociales son derechos subjetivos, patrimoniales, no solo porque son derechos adquiridos sino porque la Nueva Constitución se expidió precisamente con el fin de asegurar el trabajo dentro de un marco económico y social justo (Preámbulo de la Carta), caracterizándose al Estado como Social de Derecho, fundado entre otras cosas en el respeto al trabajo (art. 1º), teniendo como uno de sus fines esenciales la efectividad de los derechos dentro de los cuales está la remuneración y el pago oportuno (art. 53 C.P.)

(...)

No hay pues la menor duda de que el salario y las prestaciones son REMUNERACIONES protegidas constitucionalmente. Es más, el constitucionalismo del 91 no se limita a promulgar los derechos, a dejarlos escritos, sino a protegerlos realmente (art. 2º C.P.)⁵.

En particular la Corte destacó en esa sentencia, y lo reitera en esta ocasión, que el pago de la cesantía definitiva debe ser oportuno, pues precisamente la finalidad de esta prestación es la de “entregarle al trabajador una suma de dinero para satisfacer sus necesidades inmediatas al retiro y en proporción al tiempo servido.⁶” Sin embargo, ¿implica esta protección al pago oportuno de las cesantías la inconstitucionalidad del plazo de gracia establecido por la norma acusada?

13- Para responder a ese interrogante, la Corte encuentra importante resaltar que la finalidad de la norma acusada es precisamente la de corregir injusticias históricamente acumuladas a fin de que la Constitución verdaderamente rija la vida práctica de los colombianos. La propia exposición de motivos del proyecto señala que la ley pretende desarrollar el inciso final del artículo 53, pues debe entenderse que no sólo las pensiones sino también “los salarios y prestaciones sociales deben ser pagados oportunamente, entre otras razones porque ese fruto es el sustento de los trabajadores y sus familiares”⁷. Sin embargo, lo cierto es que la corrección de la situación no puede ser automática pues los recursos de que disponen las entidades no son ilimitados. En tales casos, a veces es necesario y razonable que estos problemas acumulados sean corregidos en forma progresiva, siempre y cuando, al hacerlo, las autoridades no utilicen criterios discriminatorios. El examen de constitucionalidad no puede ser entonces muy estricto, por cuanto la asignación de recursos escasos para corregir injusticias acumuladas implica difíciles problemas de evaluación del impacto y de las posibilidades reales de las distintas políticas, por lo cual en principio corresponde a los

órganos políticos debatirlas y adoptarlas. El Legislador goza entonces de una cierta libertad para escoger entre cursos alternativos de acción, según la razonable evaluación que haga de las diferentes estrategias.

14- En ese orden de ideas, la Corte constata que la norma no utiliza criterios potencialmente discriminatorios sino que simplemente establece un año como período de transición y ajuste, término que se consideró necesario para que las entidades puedan obtener los recursos necesario para pagar las cesantías, dentro de los plazos fijados por la ley. Así lo señalaron con claridad los ponentes del proyecto de ley en la Comisión del Senado, cuando justificaron la introducción del párrafo impugnado, en los siguientes términos:

15- La Corte encuentra que ese plazo es razonable pues la administración debe acatar, sobre todo en materia de gasto, las normas presupuestales, tanto constitucionales como legales. Ahora bien, en Colombia, en materia fiscal, rige el principio de la anualidad (CP arts 346 a 349 y Ley 38 de 1989 art. 10), por lo cual el término de un año establecido por el párrafo impugnado no es desproporcionado y se ajusta a la Carta, pues es un plazo adecuado para que las entidades reajusten sus presupuestos para adaptarlos a las exigencias de la ley.

Sanciones moratorias y protección del poder adquisitivo de las prestaciones y remuneraciones laborales.

16- Entra por último la Corte a estudiar la solicitud de la Vista Fiscal de que se declare inexistente la expresión final del inciso, según la cual, durante ese término de un año, no se aplicará la sanción moratoria prevista en el párrafo del artículo 2º de esa Ley. Según el Ministerio Público, esa expresión contradice la Carta y la doctrina de la Corte, en virtud de las cuales, el Estado tiene la obligación de reconocer intereses de mora en caso de pago tardío de una pensión.

17- Esta Corporación ha señalado en anteriores decisiones que la Constitución no es indiferente a los fenómenos inflacionarios, en particular en materia laboral, pues la Carta, al consagrarse la autonomía del Banco de la República, prácticamente ha reconocido una suerte de derecho constitucional a la moneda sana y, en especial, a la protección del poder adquisitivo de la remuneración laboral (CP arts. 48, 53 y 373)⁹. Así, en relación con el salario, la Corte ha señalado que, conforme a la Constitución, en una economía inflacionaria, la remuneración laboral debe ser móvil a fin de proteger el poder adquisitivo de los

trabajadores, mediante la indexación. Dijo entonces esta Corporación:

En una sociedad que tiene una economía inflacionaria como lo reconoce la misma Constitución en los artículos 373 y 53, el salario no puede ser una deuda de dinero. En realidad se trata de una deuda de valor. Es decir, la explicación del salario no se encuentra tanto en el principio nominalista como en el principio valorativo . Esto porque las personas trabajan fundamentalmente para tener unos ingresos que les permita vivir en condiciones humanas y dignas. Por ello el salario se debe traducir en un valor adquisitivo. Y si éste disminuye, hay lugar a soluciones jurídicas para readquirir el equilibrio perdido.

(...)

... si la constante es el aumento del índice de precios al consumidor, donde existe anualmente inflación de dos dígitos, se altera la ecuación económica si se admite un salario nominalmente invariable. Es por ello que el salario tiene que mantener su VALOR INTRINSECO, esto es, su poder adquisitivo¹⁰.

Igualmente, esta Corporación ha concluido que en materia de mesadas pensionales, no es legítimo que los trabajadores deban soportar los costos de los pagos tardíos, por lo cual tienen derecho a unos intereses moratorios que protejan el valor adquisitivo de la pensión. Dijo entonces la Corte:

Los pensionados, que al fin y al cabo gozan de especial protección en cuanto su situación jurídica tiene por base el trabajo (artículo 25 C.P.), son titulares de un derecho de rango constitucional (artículo 53 C.P.) a recibir puntualmente las mesadas que les corresponden y a que el valor de éstas se actualice periódicamente según el ritmo del aumento en el costo de la vida, teniendo en cuenta que todo pago efectuado en Colombia, al menos en las circunstancias actuales, debe adaptarse a las exigencias propias de una economía inflacionaria. Ello es consustancial al Estado Social de Derecho, que se ha instituído como característica sobresaliente de la organización política y como objetivo prioritario del orden jurídico fundado en la Constitución, por lo cual no cabe duda de la responsabilidad en que incurren los funcionarios y entidades que desatienden tan perentorios mandatos.

No puede concebirse, entonces, a la luz de los actuales principios y preceptos superiores, la posibilidad de que las pensiones pagadas de manera tardía no generen interés moratorio

alguno, con el natural deterioro de los ingresos de los pensionados en términos reales, o que el interés aplicable en tales eventos pueda ser tan irrisorio como el contemplado en el artículo demandado, que, se repite, únicamente rige, de manera subsidiaria, relaciones de carácter civil entre particulares.

Además, ninguna razón justificaría que los pensionados, casi en su mayoría personas de la tercera edad cuyo único ingreso es generalmente la pensión, tuvieran que soportar, sin ser adecuadamente resarcidos, los perjuicios causados por la mora y adicionalmente la pérdida del poder adquisitivo de la moneda por el incumplimiento de las entidades correspondientes.

Desde luego, las obligaciones de pagar oportunamente las pensiones y de asumir, en caso de no hacerlo, unos intereses de mora que consulten la real situación de la economía se derivan directamente de la Constitución y deben cumplirse automáticamente por los entes responsables, sin necesidad de requerimiento judicial, aunque hay lugar a obtener el pago coercitivamente si se da la renuencia del obligado. En tales eventos, la jurisdicción correspondiente habrá de tener en cuenta, a falta de norma exactamente aplicable, la doctrina constitucional, plasmada en la presente y en otras providencias de esta Corte, que fija el alcance del artículo 53 de la Carta Política en la parte concerniente a pensiones legales, en concordancia con el 25 Ibídem, que contempla protección especial para el trabajo¹¹.

18- La Corte considera que esos criterios son aplicables, mutatis mutandi, al caso de la cesantía pues, como se ha dicho, esa prestación constituye una forma de remuneración laboral, por lo cual los trabajadores tienen derecho a que éstas no pierdan su valor adquisitivo, debido a la inefficiencia de las entidades pagadoras y a los fenómenos inflacionarios. Así, en reciente decisión, esta Corporación señaló que la iliquidez temporal o los problemas presupuestales podrían eventualmente explicar algunos atrasos en la cancelación de los salarios, las pensiones o las prestaciones, pero que en ningún caso podían constituir “justificación para que sean los trabajadores quienes asuman sus costos bajo la forma de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.¹²” Por ello señaló con claridad esta Corporación al respecto:

A juicio de la Corte, los obligados al pago de salarios, prestaciones y pensiones, en el Estado

y en entidades privadas, con o sin ánimo de lucro, tienen la obligación emanada de la Constitución Política, de establecer mecanismos aptos para el pago oportuno, cierto y completo de las sumas correspondientes en su totalidad, tienen también a su cargo la obligación de reconocer intereses moratorios reales cuando incurran en mora en la cancelación de las mismas, aunque no haya sentencia judicial que así lo ordene.

Pero, no vacila en manifestar la Corte que las sentencias judiciales que se profieran contra entidades públicas o privadas en las que se condene a los patronos, oficiales o particulares, deben ordenar la actualización de los valores que haya venido reteniendo el ente desde el momento en que el trabajador adquirió su derecho al pago hasta el instante en que éste se produzca efectivamente, y la cancelación de los intereses moratorios respectivos según tasas reales, sin perjuicio de los salarios caídos o de las sanciones que la ley consagre.

19- Los anteriores criterios jurisprudenciales permiten concluir que los trabajadores no tienen por qué soportar la pérdida del poder adquisitivo de sus prestaciones y remuneraciones laborales, por lo cual los patronos públicos y privados que incurran en mora están obligados a actualizar el valor de tales prestaciones y remuneraciones.

Sin embargo, lo anterior no implica la inconstitucionalidad de la expresión final del inciso, como lo sugiere el Procurador, por cuanto la sanción moratoria prevista por la Ley 244 de 1995 no es, en sentido estricto, un mecanismo de indexación que pretenda proteger el valor adquisitivo de la cesantía sino que tiene un sentido en parte diferente, como lo muestra con claridad el sistema de cálculo del monto de la sanción, que es muy similar a la llamada figura de los salarios caídos en materia laboral. Así, el parágrafo del artículo 2º de la Ley 244 de 1995 consagra la obligación de cancelar al beneficiario “un día de salario por cada día de retardo”, sanción severa que puede ser, en ocasiones, muy superior al reajuste monetario, por lo cual no estamos, en estricto sentido, frente a una protección del valor adquisitivo de la cesantía sino a una sanción moratoria tarifada que se impone a las autoridades pagadoras debido a su ineeficiencia. Por ello la Corte considera que las dos figuras jurídicas son semejantes pero que es necesario distinguirlas. Son parecidas pues ambas operan en caso de mora en el pago de una remuneración o prestación laboral. Pero son diversas, pues la indexación es una simple actualización de una obligación dineraria con el fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores debido a los fenómenos inflacionarios, mientras que la sanción moratoria impuesta por la ley 244 de 1995 busca penalizar económicamente a las

entidades que incurran en mora, y por ello su monto es en general superior a la indexación. En ese orden de ideas, no resulta razonable que un trabajador que tenga derecho a la sanción moratoria impuesta por la ley 244 de 1995 reclame también la indexación, por cuanto se entiende que esa sanción moratoria no sólo cubre la actualización monetaria sino que incluso es superior a ella. En cambio, el hecho de que la entidad no esté obligada a cancelar la sanción moratoria -por estar operando el período de gracia establecido por el párrafo impugnado- no implica, en manera alguna, que el trabajador no tenga derecho a la protección del valor adquisitivo de su prestación laboral, por lo cual la entidad pagadora está en la obligación de efectuar la correspondiente actualización monetaria de la misma, bien sea de oficio o a petición de parte, pues de no hacerla, el trabajador podrá acudir a la justicia para que se efectúe la correspondiente indexación.

Este criterio ya había sido establecido por la Corte Suprema de Justicia y había sido acogido por la Corte Constitucional en anteriores decisiones. En efecto, ese tribunal señaló al respecto:

Es oportuno reiterar que cuando no sea pertinente en una sentencia la condena de indemnización moratoria por el no pago oportuno de prestaciones sociales, por cuanto no se trata de una indemnización de aplicación automática, es viable aplicar entonces la indexación o corrección monetaria en relación con aquellas prestaciones que no tengan otro tipo de compensación de perjuicios por la mora o que no reciban reajuste en relación con el costo de vida, conforme a lo dicho antes, pues es obvio que de no ser así el trabajador estaría afectado en sus ingresos patrimoniales al recibir al cabo del tiempo el pago de una obligación en cantidad que resulta en la mayoría de las veces irrisoria por la permanente devaluación de la moneda en nuestro país, originándose de esa manera el rompimiento de la coordinación o “equilibrio” económico entre empleadores y trabajadores que es uno de los fines primordiales del derecho del trabajo¹³.

20- En ese orden de ideas, la Corte considera que es inconsistente que la Procuraduría acepte la razonabilidad del término de transición pero considere que, durante ese período, se debe pagar de todas maneras la sanción moratoria, pues ello equivale a la declaratoria de inexequibilidad de todo el párrafo. En efecto, mal podría la Corte señalar que el plazo de

gracia es admisible pero que durante ese término de todos modos se aplican las sanciones previstas por la ley. Ahora bien, esta Corporación ha considerado que ese plazo de trancisión es razonable. Además, la Corte ha mostrado que, conforme a la Constitución, el trabajador no tiene por qué soportar las consecuencias de la ineeficacia de las autoridades, por lo cual tiene derecho a que se mantenga el poder adquisitivo de su cesantía, y las entidades pagadoras tienen el deber de efectuar, de oficio o a petición de parte, la correspondiente actualización monetaria. En esos términos, el parágrafo será entonces declarado exequible.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Cópíese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre este punto, ver entre otras, las sentencia C-371/94 y, en especial, C-496/94. Fundamento jurídico No 3.

2 Ver Gaceta del Congreso. 5 de agosto de 1995, Año IV, No 225, p 1.

3 Sentencia T-147/95 MP Hernando Herrera Vergara

4 Ver Gaceta del Congreso. 5 de agosto de 1995, Año IV, No 225, pp 1 y 2.

5 Sentencia T-260/94 MP Alejandro Martínez Caballero.

6 Ibidem.

7 Ver Gaceta del Congreso. 5 de agosto de 1995, Año IV, No 225, p 1

9 Ver, entre otras, las sentencias T-260/94, C-387/94, T-063/95, T-102/95, C-367/95 y T-418/96

10 Sentencia T-102/95 MP Alejandro Martínez Caballero.

11 Sentencia C-367/95 MP José Gregorio Hernández Galindo.

12 Sentencia T-418/96. MP José Gregorio Hernández Galindo.

13 Corte suprema de Justicia, Sala Laboral, Sentencia de 20 de mayo de 1992. Criterio acogido por la Corte Constitucional en las sentencias T-260/94 y T-102/95.