

T-072-99

Sentencia T-072/99

DERECHO DE PETICION EN CESANTIAS PARCIALES-Reconocimiento no sujeto a disponibilidad presupuestal

En reiterada jurisprudencia esta Corporación ha sostenido que la falta de presupuesto no puede constituirse en una razón válida para que se omita proferir el acto administrativo de reconocimiento, ya que con ello se vulnera el derecho fundamental de petición, no puede confundirse el reconocimiento de la obligación, con el pago de la misma, el cual está sujeto a la disponibilidad presupuestal.

CESANTIAS PARCIALES-Sujeción a apropiación presupuestal

CESANTIAS PARCIALES-Apropiación para el pago no debe implicar alteración turno de entrega

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expedientes acumulados: T-190537, T-191577, T-191719.

Demandantes: Bertha Rodriguez Lugo, Jairo Benavides Rubio y Luis Ernesto Melo Hernández.

Demandados: Ministerio de Hacienda y Credito Público, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, Consejo Superior de la Judicatura y Dirección Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación.

Magistrado Ponente:

Santafé de Bogotá D.C., febrero once (11) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 9º de la Constitución Nacional, en concordancia con los artículos 33 y 36 del decreto 2591 de 1991, el Tribunal Superior de Bogotá, Salas de Decisión Penal y Laboral, y el Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá, remitieron a la Corte Constitucional los expedientes de la referencia, para los efectos de la

revisión constitucional de los fallos proferidos dentro de los procesos adelantados por Bertha Rodríguez Lugo, Jairo Benavides Rubio y Luis Ernesto Melo Hernández, contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, el Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación.

La Sala de Selección Número Doce de la Corte Constitucional, mediante auto del once (11) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), eligió, para efectos de su revisión, y decidió acumular los expedientes de la referencia,

I.- Hechos y decisiones judiciales que se revisan.

A pesar de que los hechos de los expedientes a revisar se identifican en lo que tiene que ver con que se trata de empleados de la rama judicial que alegan haber sido discriminados en cuanto al pago de sus cesantías parciales por no haberse acogido al nuevo régimen salarial, se hace necesario, a efectos de hacer claridad en la decisión que se tome, resumir por separado los hechos de cada uno, ya que presentan diferencias.

Expediente T-190537. Actora: Bertha Rodríguez Lugo.

La demandante manifestó que ha venido laborando para la rama judicial, y luego fue incorporada a la Fiscalía General de la Nación, conforme al decreto 2699 de 1991.

Sostuvo que, mediante la resolución 1172 de julio 9 de 1998, le fueron reconocidas sus cesantías parciales, sin que hasta la fecha de la interposición de la acción de tutela se le haya pagado. Indicó que el argumento del demandado para no pagarle es la falta de presupuesto, por lo que considera se le está discriminando, toda vez que a los empleados que se acogieron al nuevo régimen salarial se les paga oportunamente. Solicita se ordene pagarle en igualdad de condiciones.

La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Bogotá, a través de providencia del 30 de septiembre de 1998, denegó el amparo solicitado, considerando que el acto administrativo de reconocimiento y liquidación ya se ha proferido, sin que pueda el Juez de tutela ordenar el pago, teniendo en cuenta que, tal como se demostró, no existe disponibilidad presupuestal para efectuarlo.

Expediente T-191577. Actor: Jairo Benavides Rubio.

En criterio del demandante se está vulnerando su derecho fundamental a la igualdad, ya que a pesar de haber solicitado el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales desde el 11 de mayo de 1998, hasta la fecha no se ha proferido el acto administrativo correspondiente, con el argumento de falta de presupuesto. Solicita se ordene pagarle.

En sentencia del 21 de septiembre de 1998, el Juzgado 16 Laboral del Circuito, quien conoció en primera instancia del proceso de tutela, concedió la tutela del derecho fundamental de petición del actor, toda vez que se vulneró al no expedirse el acto administrativo correspondiente, por parte del demandado. Por lo tanto, ordenó resolver de fondo la solicitud de reconocimiento, y en caso de que la decisión sea favorable a las pretensiones del actor, efectuar el pago, siempre y cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público haya situado los fondos indispensables para realizarlo.

Como consecuencia de la impugnación del fallo de primera instancia, en la que el Ministerio de Hacienda solicita se le desvincule como parte demandada dentro del proceso de tutela, toda vez que la creación de apropiación presupuestal corresponde a otras autoridades, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Laboral, en fallo del 18 de noviembre de 1998, revocó la decisión del a quo, y en su lugar denegó la tutela, toda vez que el demandado resolvió en forma oportuna la solicitud del actor, informándole que por falta de presupuesto no podía efectuarse el reconocimiento y liquidación de sus cesantías. Indicó, además, que dentro de la competencia del Juez de tutela no está incluida la función de ser ordenador del gasto.

Expediente T-191719. Actor: Luis Ernesto Melo Hernández.

El demandante afirmó que el demandado no ha expedido el acto administrativo de reconocimiento de sus cesantías parciales, el cual solicitó el 28 de mayo de 1998, debido a que no cuenta con disponibilidad presupuestal, lo que se convierte en un acto discriminatorio que afecta su derecho fundamental a la igualdad. Solicita se ordene reconocer y pagar las cesantías solicitadas.

El 11 de septiembre de 1998, el Juzgado 57 Civil Municipal resolvió conceder la tutela del derecho fundamental a la igualdad del actor, teniendo en cuenta que se ha discriminado al

actor en cuanto al pago de sus cesantías parciales, en razón de no haberse acogido al nuevo régimen salarial. Por lo tanto, ordenó a la Dirección Seccional de Administración Judicial de Santafé de Bogotá, que en el término improrrogable de 48 horas, cancele las cesantías al actor, junto con la correspondiente indexación.

La Dirección Seccional de Administración Judicial de Santafé de Bogotá, impugnó el fallo de primera instancia, argumentando que el no pago se debe a la falta de presupuesto, y que con la orden del a quo se afectaría el derecho fundamental a la igualdad de otros funcionarios a los que les fue reconocida la cesantía con anterioridad, ya que se alteraría el orden cronológico de los pagos.

La sentencia de primera instancia fue revocada por el Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá, quien denegó el amparo solicitado, mediante fallo del 3 de octubre de 1998, teniendo en cuenta que con la orden del a quo se afectaría el derecho fundamental a la igualdad de los otros funcionarios, ya que se alteraría el orden cronológico de las solicitudes. Concluyó que no se evidencia la vulneración de derecho fundamental alguno, toda vez que no se ha pagado al actor por carencia de presupuesto.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

A.- Competencia.

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución nacional, y el decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

B.- Violación del derecho fundamental de petición al no resolver de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de cesantías parciales, aduciendo falta de presupuesto.

En reiterada jurisprudencia esta Corporación (sentencias T-363 de 1997, C-448 de 1997, y T-609 de 1998) ha sostenido que la falta de presupuesto no puede constituirse en una razón válida para que se omita proferir el acto administrativo de reconocimiento, ya que con ello se vulnera el derecho fundamental de petición, no puede confundirse el reconocimiento de la obligación, con el pago de la misma, el cual está sujeto a la disponibilidad presupuestal.

Al respecto, se ha dicho:

“a) Sobre el primer tema, en esta providencia se reitera lo señalado por la Corte en relación con los siguientes asuntos :

“1o. Es procedente la tutela cuando la razón para demorar el reconocimiento y pago de las cesantías parciales, únicamente radica en el régimen de cesantías escogido por el servidor público. En efecto, si la demora en el trámite y pago ocurre en razón de no haberse acogido al nuevo sistema de cesantías, la protección que se otorga a través de la tutela, es consecuencia de la vulneración al derecho constitucional a la igualdad. No se trata pues, de tutelar la simple reclamación de obligaciones laborales, asunto que no corresponde proteger a través de esta acción de tutela. Sentencia T-418 de 1996, reiterada recientemente en la T-609 de 1998.

“2o. Es procedente proteger el derecho de petición, cuando el servidor público solicita el reconocimiento y pago de las cesantías y la administración no emite el acto administrativo correspondiente, aduciendo falta de disponibilidad presupuestal. La Corte ha señalado que al servidor público hay que suministrarle una respuesta de fondo a su petición, y que no se pueden confundir dos asuntos distintos : el reconocimiento de la obligación con el pago de la misma, pago que puede estar condicionado a la existencia de la disponibilidad presupuestal. Sentencias T-363 de 1997 y C-448 de 1997, reiteradas en la T-609 de 1998.

“3o. Cuando ya se ha producido la resolución de reconocimiento y pago de cesantías parciales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá situar los fondos indispensables para el pago de cesantías parciales de los solicitantes, si hubiere apropiación presupuestal suficiente. En caso contrario, el Ministerio iniciará los trámites indispensables a fin de efectuar las pertinentes adiciones presupuestales . Así mismo, se hará el reconocimiento de la cesantía parcial, con la correspondiente indexación de las sumas debidas. Sentencias T-418 de 1996 y SU-400 de 1997, reiteradas en la T-609 de 1998.” (Sentencia T-780 de 1998, MP Alfredo Beltrán Sierra)

C.- Carácter excepcional de la tutela para obtener el pago de prestaciones laborales. Condición de existencia de partida presupuestal.

Respecto a este tema se ha sostenido (sentencia T-780 de 1998, MP Alfredo Beltrán Sierra):

“Si ésta no es la situación de los peticionarios, debe seguirse la jurisprudencia de esta

Corporación, en el sentido de que la simple solicitud de pago de una prestación laboral no es procedente concederla por la vía excepcional de la acción de tutela, salvo que existan otros derechos fundamentales vulnerados con tal omisión .

“Cabe anotar, también, que la doctrina de la Corte ha sido constante en señalar que las cesantías parciales o anticipos de cesantías únicamente pueden pagarse cuando exista apropiación presupuestal. Lo que no obsta para que se ordene a través de la sentencia de tutela, que se haga el trámite correspondiente cuando no exista tal apropiación presupuestal.

“En este sentido, la Corte examinó el artículo 14 de la ley 344 de 1996, “por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”, el cual declaró parcialmente exequible, en sentencia C-448 de 1997. Dice este artículo :

“Artículo 14. Las cesantías parciales o anticipos de cesantías de los servidores públicos, sólo podrán (“reconocerse, liquidarse y”) pagarse cuando exista apropiación presupuestal disponible para tal efecto, sin perjuicio de que en los presupuestos públicos anuales se incluyan las apropiaciones legales para estos efectos y para reducir el rezago entre el monto de solicitudes y los reconocimientos y pagos, cuando existan. En este caso el rezago deberá reducirse al menos en un 10% anual, hasta eliminarlo.”

Se observa que las entidades que intervinieron en estos procesos, al darle contenido a la norma transcrita, olvidaron que la Corte Constitucional, en la sentencia C-428 de 1997 mencionada, declaró la exequibilidad del artículo, salvo la frase “reconocerse, liquidarse y”, en razón de que, como antes se señaló, no se puede confundir el reconocimiento y liquidación de la obligación con el pago mismo. Este último, es claro que sólo puede realizarse sobre la base de existir partida presupuestal suficiente, tal como lo explicó la Corporación en esta sentencia. Señaló la Corte :

“4. Sujeción a apropiación presupuestal para cesantías parciales

“Salvo las expresiones “reconocerse, liquidarse y”, la primera parte del artículo 14 acusado, se ajusta a la Constitución, pues no hace sino desarrollar los mandatos que se acaban de citar sobre la necesidad de partida presupuestal disponible para todo gasto público.

“En efecto, aun habiendo reconocido una cesantía parcial o un anticipo de cesantía, y siendo claro que el trabajador tiene derecho a su pago, éste no puede producirse de manera inmediata si en el presupuesto de la respectiva vigencia no ha sido prevista la apropiación presupuestal que permita a la administración disponer de los fondos correspondientes. De manera que esta exigencia legal encuentra sustento en la Carta Política.

“No ocurre lo mismo con el reconocimiento y liquidación de las cesantías parciales, que no pueden negarse al trabajador so pretexto de no existir partida presupuestal, ni supeditarse a ella, pues 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.

“Por ese motivo, esta Corporación, en Sala de tutela, por Sentencia T-228 del 13 de mayo de 1997, inaplicó las aludidas expresiones a casos concretos, dada su ostensible oposición a los artículos 53 y 345 de la Constitución Política.

“Dijo así la Sala Quinta de Revisión:

“Dicha norma, en cuanto hace a la liquidación y reconocimiento de cesantías, es inconstitucional, puesto que desconoce abiertamente el artículo 53 de la Carta, a cuyo tenor “la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores” (subraya la Corte). Y es claro que, para todo trabajador es un verdadero derecho el que tiene a pedir que se le liquiden y reconozcan sus prestaciones sociales, entre ellas la cesantía, total o parcial, cuando cumple los requisitos contemplados en la ley, independientemente de la existencia de partidas presupuestales. Pero, además, existe una evidente contradicción entre la norma legal transcrita, en lo que concierne a la liquidación y reconocimiento, y el artículo 345 de la Carta Política, que refiere la prohibición en él contenida exclusivamente a las erogaciones con cargo al tesoro no incluidas en el presupuesto.

Con arreglo al artículo 4 de la Constitución Política, esta Corte inaplicará las palabras “reconocerse, liquidarse y...”, incluidas en el artículo 14 de la Ley 344 de 1996, y aplicará, a cambio de ellas, lo previsto en los artículos 53 y 345 de la misma Carta”.

“Las enunciadas razones son suficientes para declarar inexecutable los indicados términos.”
(sentencia C-428 de 1997, Magistrados ponentes, doctores José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Valdimiro Naranjo Mesa)

D.- Razonabilidad de la orden de pago. Alteración de los turnos.

En cuanto al tema de la procedencia de la tutela para ordenar el pago de cesantías parciales, se hace necesario efectuar un análisis razonable de las razones de la demora, ya que de no hacerlo, podría afectarse el orden cronológico de las solicitudes y los respectivos turnos de pago, por lo que se violaría el derecho fundamental a la igualdad de los demás funcionarios.

Dijo así la Corte:

“- Para la procedencia de la acción de tutela, en estos casos, el juez constitucional debe examinar si la demora en la liquidación es razonable o si rebasa lo que podría considerarse un promedio normal o no. Además, si a pesar de la demora, de las intervenciones en el proceso por parte de las entidades demandadas, es posible deducir que, en un período corto de tiempo, el demandante verá satisfecho su reclamo. Pues, de no hacerse esta clase de consideraciones, se estarían propiciando dos problemas, así:

“Por una parte, si el juez de tutela simplemente se limita a concederla y ordenar el pago inmediato al solicitante de la acción, una vez se disponga del dinero correspondiente, se estarían desplazando de sus turnos a los otros servidores públicos que están en iguales condiciones del solicitante de la tutela. Es decir, a éstos se les estaría dando un trato discriminado, y de todas maneras desventajoso, en razón, únicamente, de que no interpusieron una acción de tutela.

“Además, constituiría una manera cómoda para que las entidades responsables de los pagos de cesantías parciales se abstuvieran de realizar sus obligaciones constitucionales y legales, pues mientras no exista un fallo de tutela, no estarían obligadas a satisfacer el pedido del servidor público.

“Nada más alejado de los principios de eficacia, igualdad, economía, celeridad, que establece la Constitución en el artículo 209, como fundamento de la función administrativa.

“Además, este modo de ver las cosas hace caso omiso de las verdaderas razones que

llevaron a la Corte Constitucional a conceder las tutelas solicitadas por los servidores públicos, de la rama judicial, que no se acogieron al nuevo sistema de liquidación de cesantías, y que, por tal circunstancia, resultaron discriminados en cuanto a la oportunidad de su liquidación, pues, transcurrían años antes de que la administración reconociera el derecho y obtuvieran el pago, en un claro intento de desestimular la continuidad de dichos servidores, en el sistema antiguo de liquidación de cesantías.” (Sentencia T-780 de 1998, M,P. Alfredo Beltrán Sierra)

E.- Los casos concretos.

1º- Expediente T-190537. Demandante Bertha Rodríguez Lugo.

En el presente caso, y con base en los argumentos expuestos anteriormente, teniendo en cuenta que se profirió el acto administrativo de reconocimiento y liquidación de las cesantías parciales el 9 de julio de 1998, la Corte ordenará el pago limitándose a la existencia de disponibilidad presupuestal.

De todas maneras, sí en la presente vigencia no se le han pagado sus cesantías parciales reconocidas y liquidadas, estando incluídas en la apropiación presupuestal, se ordenará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público situar los fondos necesarios para cubrir el pago y la respectiva indexación. Si no hay apropiación presupuestal para el pago, la Fiscalía General de la Nación, Dirección Administrativa y Financiera, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, dispondrá que se realicen las gestiones presupuestales pertinentes ante el Ministerio de Hacienda.

Por lo tanto, se revocará parcialmente el fallo que denegó la tutela, con la advertencia de que el pago se realizará respetando los turnos de los servidores públicos, que en iguales condiciones, han solicitado sus cesantías parciales, con anterioridad a la actora.

2º- Expedientes T-191577, demandante Jairo Benavides Rubio, y T-191719, demandante Luis Ernesto Melo Hernández.

Los presentes casos son diferentes al anterior, toda vez que al no expedirse el acto administrativo de reconocimiento se está violando el derecho fundamental de petición de los actores, pues simplemente se les respondió que no se les podría pagar por falta de

disponibilidad presupuestal, sin resolver de fondo sobre el reconocimiento. Por lo tanto, se ordenará resolver en uno u otro sentido las peticiones de reconocimiento y pago de cesantías parciales.

Con base en las anteriores razones, en el expediente T-191577 se revocará la sentencia del ad quem, y se confirmará la del Juzgado 16 Laboral del Circuito de Bogotá que concedió la tutela del derecho fundamental de petición, ordenando resolver en 48 horas.

En el expediente T-191719 se revocarán los fallos de las dos instancias, para en su lugar, conceder la tutela del derecho fundamental de petición, ordenando resolver de fondo la solicitud.

III.- 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 el fallo del Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Decisión Penal, del 30 de septiembre de 1998, que denegó la tutela interpuesta por la señora Bertha Rodríguez Lugo (expediente T-190537), y en su lugar, concede el amparo solicitado, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, así: si en la presente vigencia no se le han pagado las cesantías parciales liquidadas y reconocidas, estando incluidas en la apropiación presupuestal, se ordena al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que sitúe los fondos necesarios para cubrir dicho pago y la indexación correspondiente. Si no hay partida presupuestal para el pago respectivo, la Fiscalía General de la Nación, Dirección Administrativa y Financiera, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, dispondrá que se realicen las gestiones presupuestales pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Con base en los argumentos plasmados en esta sentencia, una vez se disponga de los recursos para realizar el pago, las entidades responsables del pago, deben respetar el orden de los turnos de solicitud de cesantías.

Segundo: REVOCAR la sentencia 18 de noviembre de 1998, de la Sala de Decisión Laboral del

Tribunal Superior de Bogotá que denegó el amparo solicitado por el señor Jairo Benavides Rubio (expediente T-191577), que a su vez revocó el fallo del Juzgado 16 Laboral del Circuito del 21 de septiembre de 1998, que concedió la tutela del derecho fundamental de petición del actor, el cual se confirma.

Tercero: REVOCAR el fallo del Juzgado 12 Civil del Circuito de Bogotá del 3 de octubre de 1998, que revocó la sentencia proferida por el Juzgado 57 Civil Municipal, que a su vez concedió la tutela del derecho fundamental a la igualdad, interpuesta por el señor Luis Ernesto Melo Hernández (T-191719), la cual también se revoca, para en su lugar conceder la tutela del derecho fundamental de petición del actor. Por lo tanto, se ordena a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial de Santafé de Bogotá, resolver de fondo la solicitud de reconocimiento y pago de cesantías parciales radicada el 28 de mayo de 1998, para lo cual se concede un término de 48 horas.

Cuarto: Por Secretaría, líbrense las comunicaciones pertinentes, para los efectos señalados por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)