

Sentencia T-1013/00

DERECHO A LA IGUALDAD EN REGIMEN DE CESANTIAS PARCIALES-Cambio de legislación

REGIMEN DE CESANTIAS PARCIALES-Cambio de legislación no justifica trato diferencial

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

DERECHO A LA IGUALDAD-Discriminación por razón del régimen prestacional

INDEXACION-Actualización monetaria que la administración adeuda/INDEXACION DE CESANTIAS PARCIALES-Trabajadores de la rama judicial

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expedientes T-309185 y T-310746.

Acciones de tutela instauradas por Yolanda Díaz González y Luis Reyes Yanken contra el Ministerio de Hacienda y Administración Judicial.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá D.C., a los nueve (9) días del mes de agosto de dos mil (2000).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo de Santander, la Sección Cuarta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, los Juzgados Veintiséis Civil Municipal y Diecinueve Civil del Circuito ambos de Santafé de Bogotá D.C., dentro de las acciones de tutela instauradas por Yolanda Díaz González y Luis Reyes Yanken contra el Ministerio de Hacienda y Administración Judicial.

I. ANTECEDENTES.

Los demandantes interpusieron acción de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Administración Judicial, pues consideraron que les fue vulnerado su derecho fundamental a la igualdad, con fundamento en los siguientes hechos:

a. Desde hace varios meses solicitaron el reconocimiento, liquidación y pago de sus cesantías parciales, las cuales les fueron reconocidas por parte de la Administración Judicial mediante las resoluciones correspondientes emitidas por las Seccionales de Bucaramanga y Bogotá - Cundinamarca.¹

a. Hasta la fecha de interposición de la acción de tutela, no les habían sido pagadas sus cesantías parciales, excusándose la administración en la falta de disponibilidad presupuestal.

a. Los tutelantes consideran violados sus derechos fundamentales a la igualdad (Exp. T-309185) y de petición (Exp. T-310746), pues otros servidores públicos que sí se acogieron al nuevo régimen de cesantías previsto en los decretos 57 y 110 de 1993, recibieron su pago al poco tiempo de solicitarlas o recibieron respuesta que les reconocía o les negaba el derecho, sin que existiera a juicio de los demandantes, justificación alguna para el trato discriminatorio.

Por lo anterior, solicitan la protección de sus derechos fundamentales, y piden se ordene el pago de las cesantías parciales con la correspondiente indexación o la resolución de su derecho de petición.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Expediente T-309185.

Mediante sentencia del 25 de octubre de 1999, el Tribunal Administrativo de Santander concedió la tutela. Consideró que los lineamientos fácticos del presente proceso son idénticos a aquellos expuestos en tutelas anteriores y que fueron objeto de sentencia por parte de la Corte Constitucional, la cual concedió el amparo solicitado, por violación del derecho a la igualdad. Por ello, ordenó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que a más tardar dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de ésta sentencia, situara , si ya no lo hubiere hecho, los fondos indispensables para el pago de las cesantías parciales de la actora. Igualmente ordenó a la Dirección de Administración Judicial, Seccional Bucaramanga, que a más tardar dentro de los 5 días siguientes a recibir los recursos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pague a la demandante.

Impugnada la anterior decisión, conoció en segunda instancia la Sección Cuarta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, la cual en fallo del 3 de marzo del presente año, revocó la decisión de primera instancia. Consideró que el pago de salarios, mesadas pensionales, cesantías y primas presupone una previa verificación y cumplimiento de requisitos legales en materia presupuestal. Además, el derecho presuntamente violado es de rango legal y no constitucional. Finalmente, consideró que no existe prueba de la violación del derecho a la igualdad, pues su prestación fue debidamente reconocida y sólo se encuentra pendiente de pago hasta tanto haya disponibilidad presupuestal.

Expediente T-310746.

En sentencia del 25 de enero de 2000, el Juzgado Veintiséis Civil Municipal de Bogotá, concedió la presente tutela. Consideró el a quo que si bien se dió respuesta al derecho de petición del actor, éste a su vez debe ser una verdadera solución al caso planteado. Respecto del derecho a la igualdad, la violación también es clara pues, no es válido que en idénticas situaciones, relativas a la solicitud de cesantías parciales de funcionarios pertenecientes a diferentes regímenes, los resultados sean tan diversos. Por lo anterior, ordenó a la administración Judicial de Bogotá y Cundinamarca que en los 5 días siguientes a la notificación de esta sentencia, diligencie la partida presupuestal en la cual se incluya la suma adeudada al accionante. Igualmente, tan pronto se dispusiera de los recursos, el Jefe de prestaciones de dicha entidad, y en riguroso orden, debía cancelar al actor, las cesantías parciales con la correspondiente indexación.

Impugnada la anterior decisión, conoció en segunda instancia el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito, el cual en fallo del 13 de marzo del presente año, revocó en su totalidad la decisión de primera instancia. Consideró que no existe vulneración del derecho de petición, pues en el expediente obra copia de la resolución que reconoció el derecho, así como el número de turno para su efectivo pago. Tampoco existe vulneración del derecho a la igualdad, pues los regímenes son muy diferentes, así como las marcadas diferencias monetarias que existen entre uno y otro sistema de cesantías.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1.991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

1. Tránsito de un sistema legal a otro.

En la Sentencia T-499 del 8 de octubre de 1997, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo se trató el tema que ahora se reitera así:

“En cuanto a los expedientes acumulados objeto del presente fallo, la Sala reitera los criterios expuestos en las sentencias T-418 de 1996, T-175 y SU-400 de 1997, en el sentido de que el cambio de legislación no justifica un trato diferencial, en cuanto al momento del pago de cesantías parciales, entre los servidores públicos que se acogen al nuevo régimen y quienes permanecen en el anterior.

‘En relación con el punto, se reitera:

“El artículo 53 de la Constitución, a cuyos principios mínimos está sujeto el legislador y lo están, por supuesto, el Gobierno y los jueces, dispone la igualdad de oportunidades para los

trabajadores, en desarrollo del principio general de la igualdad, que, de conformidad con el artículo 13 ibídem proscribe toda forma de discriminación o preferencia injustificada.

“Aunque, como lo ha declarado esta Corte, el legislador tiene competencia para introducir modificaciones a la normatividad laboral y puede, en consecuencia, plasmar cambios en el contenido de las prestaciones sociales, crear nuevas modalidades de ellas y señalar condiciones y requisitos aplicables a las relaciones laborales futuras, es lo cierto que no goza de atribuciones para instituir o propiciar distinciones no sustentadas en motivos fundados y razonables, para desconocer los derechos de los trabajadores ni para menoscabar su libertad

“Por tanto, el tránsito de un determinado sistema salarial o prestacional a otro no puede implicar el establecimiento de categorías o castas de trabajadores, ni a la pérdida, por parte de algunos de ellos, de los derechos mínimos reconocidos directamente por la Constitución.

“El cambio de legislación no puede llevar a que los trabajadores que queden cobijados por las nuevas modalidades de protección de sus derechos laborales -que no otro puede ser su contenido- queden marginados de la igualdad de oportunidades ante la ley; de la remuneración mínima vital y móvil; de la proporcionalidad entre la remuneración y la cantidad y calidad de trabajo; de la garantía de estabilidad en el empleo; de la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; de la seguridad en el sentido de que no serán forzados o estimulados a transigir o conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles; de la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del Derecho; de la primacía de la realidad sobre las formalidades; de las garantías de seguridad social, capacitación, adiestramiento y descanso necesario, ni de la protección laboral especial para las mujeres, las madres y los menores.

“De ninguna manera las reformas del sistema jurídico en materia laboral pueden llevar consigo la pérdida o la relativización del derecho que tiene todo trabajador, por el hecho de serlo, con independencia del régimen laboral que lo cobije, al pago puntual y al reajuste periódico de salarios, pensiones y prestaciones sociales, ni al justo e inalienable derecho de reclamar que se le reconozcan intereses moratorios, acordes con la tasa real vigente en el mercado, cuando el patrono -oficial o privado-, la respectiva entidad de seguridad social o el

fondo de pensiones y cesantías al que pertenece, según el caso, incurre en mora en el pago o cubrimiento de tales factores. Las trabas burocráticas, el descuido y la inmoralidad son inadmisibles, frente a los postulados constitucionales, como posibles excusas para el retraso, mientras que la insolvencia o la iliquidez temporal del patrono o los problemas presupuestales, en los casos de entidades públicas, pueden constituir explicaciones de aquél pero jamás justificación para que sean los trabajadores quienes asuman sus costos bajo la forma de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.’ (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996).”

“No es válido, frente al derecho constitucional de la igualdad, el trato discriminatorio que, según lo probado, han recibido las solicitudes de cesantías parciales presentadas por los accionantes.”

1. Pago de acreencias laborales por vía de tutela. Procedencia excepcional.

La Corte Constitucional en numerosas sentencias ha indicado que, la tutela no es el mecanismo judicial idóneo para lograr el efectivo pago de acreencias laborales, en la medida en que para ello existen otros medios judiciales de defensa.

No obstante, la tutela es procedente de manera excepcional, como mecanismo de defensa judicial para el efectivo cobro de acreencias laborales, cuando con ella se pretende la protección de derechos fundamentales violados o amenazados, siempre y cuando, previo estudio del caso particular, los mecanismos ordinarios de defensa resultan inadecuados.²

En las dos acciones de tutela objeto de revisión, los demandantes manifiestan que son objeto de un trato discriminatorio, en razón de haber permanecido bajo el antiguo régimen de cesantías. Explican que dicho trato discriminatorio es patente, en razón a la demora en el efectivo pago de la prestación ya reconocida, a la cual acceden más fácilmente quienes optaron por el nuevo régimen. De esta manera, los demandantes no pretenden, a través de ésta acción de tutela, obtener únicamente el pago de sus cesantías parciales como acreencia laboral per se, sino que buscan también la protección de su derecho fundamental a la igualdad, dado el trato al cual están sometidos.

En casos semejantes,³ esta Corporación ha considerado que el amparo tutelar es viable ante la evidente violación del derecho a la igualdad, como acaba de explicarse, y no en razón a la petición de pago de una prestación laboral. Así lo expuso la sentencia T-175 de 1997, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo:

“En el caso sub-examine debe resaltarse, además, que, si bien los interesados persiguen el pago de sus cesantías parciales, no es este el objeto central de las acciones de tutela. La razón básica de sus demandas tiene que ver en realidad con la violación del derecho fundamental a la igualdad a raíz de las diferencias de trato existentes entre los empleados de la Rama Judicial que se acogieron al nuevo régimen contenido en los decretos 57 y 110 de 1993 y los que siguieron bajo las normas anteriores, en materia del pago de cesantías parciales.

“En efecto, como lo manifestaron en sus escritos, mientras a los del nuevo régimen se les está cancelando sus cesantías parciales máximo en un mes después de haberlas solicitado, los del antiguo sistema fácilmente tienen que esperar varios años para lograr el pago.

“Esta discriminación resulta odiosa pues no puede aceptarse que ante la ley y en las mismas circunstancias, existan trabajadores tratados peyorativamente y perjudicados desde el punto de vista económico sin razón válida alguna, tan sólo como consecuencia de haber optado por un régimen legal diferente”.

En relación con la actualización de los dineros reclamados por los demandantes y que les fueron reconocidos en su momento, la jurisprudencia de la Corte ha sido muy clara en el sentido de que, cuando la Administración incurre en mora en la cancelación de las cesantías parciales ya reconocidas, causa a los titulares del derecho un grave perjuicio económico. “La necesidad de recibir los dineros de sus cesantías, que pertenecen a los trabajadores y no al Estado, no es menor en el caso de quienes prefirieron el nuevo régimen que en el de quienes permanecieron en el antiguo, lo cual pone de presente el perjuicio ocasionado al trabajador a quien el pago se ha demorado.”⁴

Al respecto, la sentencia SU-400 del 28 de agosto de 1997, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo señaló lo siguiente:

“En efecto, una vez liquidada la suma que en ese momento puede retirar el empleado, lo

normal sería que se le entregara, toda vez que él cuenta con ella para atender a las necesidades que según la ley justifican el retiro de la cesantía parcial. El retardo de la administración le causa daño económico, bien sea por la pérdida de la oportunidad de utilización efectiva de los fondos, ya por la necesidad de contratar créditos mientras el desembolso se produce.

“Así, si el trabajador, mientras se produce el pago efectivo, ha contratado un empréstito y debe pagar unos intereses, sería del todo injusto y profundizaría la desigualdad respecto del empleado a quien sí se cancela con rapidez la cesantía parcial, pretender que aquél no tenga derecho a la actualización monetaria de las cantidades que la administración le adeuda.

“La Corte Constitucional, en Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996, dejó en claro que los obligados al pago de salarios, prestaciones y pensiones deben asumir, además del cubrimiento íntegro de las sumas correspondientes, la actualización de los valores que hayan venido reteniendo a los trabajadores, desde el momento en que adquirieron el derecho al pago hasta el instante en que éste se produzca efectivamente.

“Tal actualización, según lo destacó la Sala Plena en Sentencia C-448 de 1996, desarrolla claros principios constitucionales, en especial el que surge del artículo 53 C.P., a cuyo tenor la remuneración laboral debe ser móvil, a fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores, lo que se logra normalmente mediante la indexación de las sumas adeudadas, para que éstas no se deterioren en términos reales con el paso del tiempo, sin detrimento de los cargos que pueda hacerse a la entidad incumplida en cuanto a la indemnización de otros perjuicios que su ineficiencia y demora puedan generar al afectado.

“Desde luego, son los mecanismos ordinarios previstos en la legislación los que permiten por regla general la indemnización de perjuicios o el resarcimiento por los daños sufridos.

“Salvo los eventos contemplados en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 -en los cuales se parte del supuesto de que el afectado no dispone de otro medio judicial, de que la violación del derecho es manifiesta y consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria, y de que la indemnización del daño emergente resulta indispensable para asegurar el goce efectivo del derecho-, no es la acción de tutela el mecanismo indicado para obtener que tales reconocimientos y pagos se efectúen.

“Cuando la Sala Quinta de Revisión accedió a ordenar el pago de intereses moratorios, como lo hizo en el caso resuelto mediante Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996, lo hizo asignando tal concepto al necesario resarcimiento del daño ocasionado por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, lo que ha evolucionado en la jurisprudencia de la Corte, a partir de la Sentencia de Sala Plena C-448 del 19 de septiembre de 1996, hacia la obligatoria inclusión de la indexación de las sumas debidas. Obsérvese que en aquélla oportunidad no se ordenó el pago de cantidades indexadas, pues el papel de la actualización del poder adquisitivo de la moneda lo cumplían en esa perspectiva los intereses de mora.

“Puesto que la Sala Plena ha distinguido los aludidos conceptos, la solución entonces adoptada no puede hacerse extensiva, de manera indiscriminada, a otros eventos, cada uno de los cuales debe, normalmente ser verificado a la luz del daño causado, lo que corresponde al juez ordinario. Tal el motivo de esta Sentencia de unificación.”

“ (...).

“Otra cosa acontece con la indexación, que resarce también un perjuicio -el ocasionado por la depreciación del dinero en una economía inflacionaria-, pero que no exige el análisis de cada caso concreto para establecer si existen o no, en las circunstancias del peticionario, otra clase de perjuicios, pues siempre los montos por pagar tendrán que indexarse para sostener su valor real.”

Visto lo anterior, y examinados los expediente objeto de revisión, resulta probado que los demandantes son funcionarios de la Rama Judicial desde hace varios años, que permanecieron bajo el antiguo régimen de cesantías; que les fueron reconocidas y liquidadas las cesantías parciales, más sin embargo, hasta el momento de interponer la presente acción de tutela, no se había hecho efectivo el pago de las mismas. La administración por su parte argumentó dicha mora en la falta de disponibilidad presupuestal. Sin embargo, esta Corporación ha indicado que la falta de apropiación presupuestal, no puede constituirse en excusa válida para omitir los trámites correspondientes para obtener los recursos necesarios.

En su lugar se ordenará, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, si ya no lo hubiere hecho, sitúe los fondos necesarios para pagar las cesantías parciales y su indexación,

siempre y cuando exista la correspondiente apropiación presupuestal; de no darse la disponibilidad requerida, dispondrá el mismo Ministerio del término anteriormente indicado, para iniciar las gestiones pertinentes, tendientes a asegurar las adiciones presupuestales que fueran del caso.

Finalmente, se ordenará a la Dirección de Administración Judicial en sus diferentes seccionales, que dentro de los cinco (5) días siguientes al momento de recibir las partidas correspondientes proceda a pagar a los demandantes, teniendo en cuenta los turnos de solicitud de las cesantías.⁵

IV. DECISIÓN.

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Sexta de Revisión, de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las decisiones proferidas por la Sección Cuarta de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado y por el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental a la igualdad.

Segundo. ORDENAR el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a más tardar, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, sitúe, si ya no lo hubiere hecho, los fondos necesarios para el pago de cesantías parciales solicitadas por los demandantes Yolanda Díaz González y Luis Reyes Yanken junto con su correspondiente indexación, siempre que hubiere apropiación presupuestal suficiente.

Si no existiere apropiación presupuestal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá, dentro del mismo término ya señalado, iniciar los trámites necesarios a fin de efectuar las correspondientes adiciones presupuestales.

Tercero. ORDENAR a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y a las respectivas seccionales, que, a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes al momento en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público haya situado los fondos respectivos, procedan, si ya no lo hubieren hecho, al pago de las cesantías parciales que se adeudan a los demandantes,

indexando las sumas a pagar, tal como lo dispuso la sentencia SU-400 del 28 de agosto de 1997, proferida por la Sala Plena de esta Corporación. Dichos pagos deberán realizarse respetando los turnos de las respectivas solicitudes de cesantías.

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

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

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 A Folio 16 del expediente T-309185, existe copia de la Resolución No. 166 de junio 17 de 1999, por medio de la cual la Dirección Ejecutiva Seccional de la Rama Judicial del Distrito de Bucaramanga, reconoció y liquidó el auxilio de cesantías parciales a la señora Yolanda Díaz González. Por su parte a folio 9 a 14 del expediente T-310746 obra respuesta de la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Santafé de Bogotá - Cundinamarca en la cual se indica que inicialmente la petición de reconocimiento de cesantías parciales del señor uis Reyes Yanken fue negada, más sin embargo, posteriormente y en varias partes del documento se indica que se reconoció dicho derecho, y se liquidó por un monto de \$ 4.844.293.52

2 “Así, ha encontrado la Corte que puede tutelarse el derecho del trabajador a obtener el pago de su salario cuando resulta afectado el mínimo vital (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-063 del 22 de febrero de 1995 y T-437 del 16 de septiembre de 1996); que es posible intentar la acción de tutela para que se cancelen las mesadas pensionales dejadas de percibir por una persona de la tercera edad en circunstancias apremiantes y siendo ese su único ingreso (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-147 del 4 de abril de 1995, T-244 del 1 de junio de 1995, T-212 del 14 de mayo de 1996 y T-608 del 13 de noviembre de 1996); que cuando la entidad obligada al pago de la pensión revoca unilateralmente su reconocimiento, procede la tutela para restablecer el derecho del afectado (Cfr. Sentencia T-246 del 3 junio de 1996); que es posible restaurar, por la vía del amparo, la igualdad quebrantada por el Estado cuando se discrimina entre los trabajadores, para fijar el momento de la cancelación de prestaciones, favoreciendo con un pago rápido a quienes se acogen a determinado régimen y demorándolo indefinidamente a aquellos que han optado por otro (Cfr. Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996) (subraya la Sala)(Sentencia T-01 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

3 Ver sentencias T-206, T-228, T-363, T-499 y T-661 de 1997, T-144, T-435 y T-609 de 1998, T-072, T-128, T-348 de 1999 y T-587 de 2000 entre otras.

4 Ver sentencia T-418 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

5 Cfr. sentencia T-072 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.