

Sentencia T-1278/00

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

CESANTIAS PARCIALES-Reconocimiento y liquidación no sujeto a disponibilidad presupuestal

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

ACCION DE TUTELA-Hecho superado

Referencia: expediente T-322857

Acción de Tutela instaurada por Gloria Esperanza Merchan Pacheco Contra Ministerio De Hacienda Y Direccion Seccional De Administracion Judicial.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., septiembre veintidós (22) del año dos mil (2000)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados VLADIMIRO NARANJO MESA, ALVARO TAFUR GALVIS y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos expedidos por el Juzgado Cuarenta y Tres Penal Municipal de Bogotá, de fecha 22 de marzo de 2000, despacho que conoció en primera instancia de la acción de tutela instaurada por GLORIA ESPERANZA MERCHAN PACHECO contra el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO y la DIRECCIÓN SECCIONAL DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE CUNDINAMARCA, y por el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito de Bogotá, de fecha 28 de abril de 2000, que resolvió el recurso de apelación que contra el primero interpuso la actora.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Manifiesta la actora, que desde el 20 de mayo de 1978 en forma ininterrumpida ha prestado sus servicios como empleada a la Rama Judicial, y que actualmente se desempeña como Escribiente en el Juzgado 52 Penal del Circuito del Distrito de Bogotá.

Señala que el 27 de octubre de 1999 solicitó a la Pagaduría de la Rama Judicial el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales, acreditando todos los requisitos para el efecto, sin que hasta la fecha su solicitud haya sido atendida, según los funcionarios de esa dependencia porque "...no han asignado presupuesto para tal fin...", situación que en su criterio vulnera su derecho a la igualdad si se tiene en cuenta que a los empleados y funcionarios que se acogieron al nuevo sistema salarial si se les cancelan oportunamente sus cesantía en enero de cada año.

En su opinión, el no pago de sus cesantía parciales después de más de seis meses de solicitadas, vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas, para los cuales solicita protección vía tutela.

2. Sentencias objeto de revisión

Decisión judicial de primera instancia

Mediante sentencia del 22 de marzo de 2000, el Juzgado Cuarenta y Tres Penal Municipal de Bogotá decidió denegar la tutela de la referencia, interpuesta por el actora contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cundinamarca, por la negativa de dichas organismos a cancelarle sus cesantías parciales, decisión que según ella viola sus derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas.

El a-quo denegó la acción, en primer lugar porque en el caso concreto no se verifica que haya amenaza o vulneración de ningún derecho fundamental de la accionante, lo que implica, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, que no es la tutela el instrumento adecuado para lograr el pago efectivo de una prestación de carácter laboral como lo son las cesantías parciales; en segundo lugar, porque tampoco se configura violación del derecho a la igualdad

de la petente, como ella lo sostiene, pues el hecho de que a los funcionarios y empleados de la Rama Judicial que no gozan del régimen de cesantías retroactivas si se les cancela, anualmente, el monto de las mismas, no puede entenderse como un trato discriminatorio contra ella, pues simplemente se trata de dos sistemas diferentes que como tales ameritan y exigen un sistema de reconocimiento y pago también diferente.

Decisión judicial de segunda instancia.

La decisión del juez constitucional de primera instancia fue impugnada por la demandante y de ella conoció el Juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito de Bogotá, despacho que la confirmó, acogiendo los argumentos en los que el a-quo la sustentó, los cuales complementó señalando la reiterada jurisprudencia de esta Corporación sobre la materia específica del pago de cesantías parciales de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial que optaron por mantenerse en el régimen de cesantías retroactivas, el cual está condicionado a la expedición del acto de liquidación y reconocimiento, que en el caso concreto se produjo oportunamente, y éste a la disponibilidad presupuestal que debe respaldar cualquier pago que haga la administración pública, sin que pueda el juez constitucional ordenar que éstas se cancelen sin el cumplimiento de esos presupuestos, decisión que además violaría derechos de terceros que anteceden en orden cronológico la presentación de la solicitud de la accionante.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1) Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, es competente para revisar los fallos producidos en el proceso de tutela de la referencia, según lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2) La Materia.

En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar, si los fallos proferidos por los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, que denegaron la acción de tutela de la referencia, a través de la cual la accionante pretendía que se ordenara el pago inmediato de

sus cesantías parciales, desconocieron la prevalencia de los derechos fundamentales a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas, los cuales, según la actora, resultan vulnerados con la decisión de los organismos demandados, de no proceder a cancelar tales prestaciones no obstante estar liquidadas y reconocidas, hasta tanto no se cuente con la respectiva disponibilidad presupuestal.

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

En lo que tiene que ver con la procedencia de la tutela para obtener el pago de una prestación laboral, la posición de la Corte Constitucional ha sido la de que excepcionalmente puede obtenerse el pago, siempre y cuando se vulneren derechos fundamentales con la omisión, es por eso, que cuando no se estén afectando esos derechos, la tutela no está llamada a prosperar. Además, el pago está condicionado a la existencia de la apropiación presupuestal respectiva, sin que el hecho de no existir, constituya un óbice para que se ordene adelantar los trámites correspondientes para obtenerla.

Respecto a este tema la Corte ha sostenido lo siguiente:

“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-428 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 :

“... 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 Vladimiro Naranjo Mesa) (Sentencia T-780 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

4) Razonabilidad de la orden de pago. Alteración de los turnos.

Reiterando la jurisprudencia de esta Corporación, en cuanto al tema de la procedencia de la tutela para ordenar el pago de cesantías parciales, se debe señalar, que “... 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.

“Como consecuencia obvia de ello, si se violenta, sin un estudio sobre la razonabilidad correspondiente, el orden de entrega de las cesantías parciales, se perdería la finalidad para la cual fue creada la tutela, se desnaturalizaría de su función protectora de derechos fundamentales y sería utilizada como un simple mecanismo para alterar el turno de pago de cesantías. Pues, el planteamiento, a todas luces equivocado, sería el siguiente: inmediatamente se solicite la cesantía parcial, el interesado adquiere el derecho fundamental a que se le pague, a través de la acción de tutela. Las consecuencias de esta equivocada interpretación de la acción, traería consigo una congestión en los juzgados, de proporciones inimaginadas.

“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)

5) El caso concreto.

Del análisis de la información que reposa en el expediente se concluye lo siguiente:

Que la accionante de la tutela se desempeña como Escribiente del Juzgado 52 Penal del Circuito de Bogotá; que pertenece al régimen prestacional que contiene el Decreto 51 de 1993, el cual reconoce la retroactividad de las cesantías; que el 27 de octubre de 1999 radicó su solicitud de liquidación y pago de cesantías parciales retroactivas, correspondiéndole el número de orden 45, esto es que la antecedían en su pretensión 44 solicitudes previas; que la Dirección Seccional de Administración Judicial de Cundinamarca, a través de oficio fechado el 9 de noviembre de 1999, dio respuesta negativa a la actora explicándole las razones de orden legal y constitucional por las que era imposible acceder al pago inmediato de la prestación adeudada, e informándole que una vez se contara con los dineros se procedería de conformidad y con sujeción al orden cronológico de radicación.

En efecto, la directora de la entidad accionada manifestó al juez de tutela lo siguiente:

“...existe la asignación presupuestal suficiente que permitió reconocer las cesantías de la señora MERCHAN PACHECO, sin embargo para materializar el pago del pasivo prestacional adeudado es necesario que el Ministerio de Hacienda gire o delegue los \$ 1.300.000.00, que aún adeuda de la apropiación de \$ 4.215.037.737.00, efectuada el 23 de marzo/99, para que sea posible para esta dirección ejecutiva seccional cancelar las cesantías retroactivas adeudadas a la fecha, entre las que se incluye las de la aquí tutelante. Por lo tanto es imposible material y jurídicamente que por el momento esta seccional profiera el acto administrativo que ordene el pago que nos ocupa.”

Es decir, que las cesantías parciales reclamadas por la accionante, fueron liquidadas y reconocidas por la Dirección Ejecutiva Seccional de Cundinamarca, quedando pendiente su pago efectivo, el cual estaba sujeto al giro que para el efecto hiciera el Ministerio de

Hacienda a la Rama Judicial, y a la distribución de esa partida global, que para pago de cesantías parciales efectuara la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, entre las distintas seccionales.

“ Efectivamente, si como lo ha reconocido esta Corporación en diferentes pronunciamientos y se reitera en esta sentencia, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, resulta lógico suponer que su efectividad reside en la posibilidad que tiene el juez, en caso de existir la violación o amenaza alegada, de impartir una orden encaminada a la defensa actual y cierta del derecho afectado. Pero si, como ocurre en el presente caso, la situación de hecho que produce la violación o amenaza ya ha sido superada, la acción de amparo pierde su razón de ser, pues la orden que pudiera impartir el juez no produce ningún efecto por carencia actual de objeto, resultando improcedente la tutela.” (Corte Constitucional, Sentencia T-675 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

En este orden de ideas, en el caso concreto objeto de revisión, la Sala observa que el motivo generador de la acción de tutela ya desapareció, por cuanto el pago de la cesantía parcial que reclamaba la actora ya se produjo, en consecuencia, y reiterando los argumentos esgrimidos por los jueces constitucionales de primera y segunda instancia y el análisis que sobre el caso efectuó la Sala, ésta procederá a confirmar sus decisiones.

III. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR La sentencia proferida por el juzgado Cuarenta y Siete Penal del Circuito de Bogotá, de fecha 28 de abril de 2000, que confirmó el fallo proferido el Juzgado Cuarenta y Tres Penal Municipal de Bogotá el 22 de marzo de 2000, a través del cual negó la tutela de la referencia.

SEGUNDO. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Copia de la respuesta y la resolución reposa en el expediente.