

T-314-98

Sentencia T-314/98

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE CESANTIAS PARCIALES

CESANTIAS-Significado y función

AUXILIO DE CESANTIA-Entidad jurídica y económica

PRINCIPIO DE PAGO DE LO DEBIDO-Obligatoriedad

El principio que postula la obligatoriedad del pago de lo debido es fundamental dentro de una comunidad que se ha comprometido con el respeto y defensa de las relaciones nacidas de la vida social y el trabajo, y que cree en la lucha por la vigencia de un orden jurídico justo. Principios como éste continúan vigentes y describen con precisión la manera como deben cumplirse las obligaciones, todas las obligaciones, “tanto las del derecho civil a las que el ordenamiento jurídico presta tanta atención y se ha esmerado en perfeccionar, como las laborales que gozan de sus mismas características vinculantes y son contraprestación al esfuerzo productivo del hombre”.

OBLIGACIONES LABORALES ADQUIRIDAS-Cumplimiento

En los casos en los que no se cuenta con medios suficientes para responder por los compromisos adquiridos, el ordenamiento jurídico establece mecanismos de solución ante situaciones de crisis económica en los que, siguiendo los principios de consensualidad, proporcionalidad, prelación de pagos y respeto por las necesidades de cada parte, se puede llegar a una solución que respete las expectativas del acreedor y del deudor. Resulta entonces injustificado que en estas situaciones extremas, nacidas de la imposibilidad de cumplir con la obligación adquirida, una de las partes se atribuya la posibilidad de modificar unilateralmente la forma y el momento para dar cumplimiento a una deuda. Permitirlo no es otra cosa que aprobar el desconocimiento de los derechos ajenos, y quebrantar uno de los fundamentos sobre los que se construyen las relaciones jurídicas.

ILIQUIDEZ PRESUPUESTAL EN CESANTIAS PARCIALES-Distribución equitativa/DERECHOS ADQUIRIDOS-Pago de obligaciones laborales

Ante el surgimiento de dificultades económicas, las cargas deben distribuirse equitativamente y las decisiones a tomar deben tener en consideración los intereses de todos los afectados. En ocasiones como éstas, es elemental que las consecuencias de la mala situación financiera “sean repartidas por igual a todos los miembros de la colectividad o, lo que es lo mismo, a todos los acreedores estatales. No se pueden imponer a un sólo grupo social -los trabajadores-, o a un mismo tipo de obligaciones, los efectos de la iliquidez estatal, so pena de violar el derecho a la igualdad”. Los efectos de la escasez de recursos, en lo posible, deben respetar los derechos adquiridos y la prevalencia que nuestro orden jurídico reconoce a cierto tipo de obligaciones -las laborales-; de no ser así, las cargas deben repartirse de manera equitativa -de ser el caso entre todos los posibles acreedores- y en ningún evento, puede decidirse unilateralmente por alguna de las partes la suerte del reconocimiento y pago de las cesantías parciales, sin violar la Constitución y la ley.

DERECHO DE PETICION-Importancia

El de petición es un derecho de capital importancia en el funcionamiento de una sociedad respetuosa de los derechos de las personas. Su esencia esta ligada a la “necesidad de mantener canales adecuados de comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos que trasciendan el ámbito político y vinculen al miembro de la comunidad con la autoridad”. Su importancia no es exclusivamente instrumental, ni su utilidad se agota en la simple ritualidad, pues siempre está de por medio el reconocimiento y protección de los derechos radicados en cabeza del peticionario. Así, el ciudadano presenta una solicitud con la intención de poner en conocimiento de la autoridad sus necesidades y expectativas y con la esperanza de recibir una pronta respuesta que solucione o resuelva de alguna manera su situación. En este orden de ideas, “el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado”.

DERECHO DE PETICION-Compromiso estatal de reconocimiento de derechos ajenos/DERECHO DE PETICION POR PARTICULARES-Debida atención

En la protección y garantía del derecho de petición se pone en juego un compromiso estatal que se traduce en el efectivo reconocimiento de los derechos ajenos, que trae como

consecuencia la necesidad de adoptar medidas idóneas para cumplir realmente con las necesidades de la población. Prestar la debida atención a las solicitudes presentadas por los particulares implica esfuerzos estructurales, presupuestales e inclusive culturales que permitan que la administración responda de foma adecuada a la solicitud presentada, de manera efectiva para la solución del caso que se presenta, y en el momento oportuno, pues de nada sirve una respuesta adecuada y certera si no se produce a tiempo.

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional respecto de conflictos sobre obligaciones laborales

Referencia: Expedientes acumulados T-144.313, T-144.959, T-145.075, T-145.482, T-146.148, T-147.241, T-147.928, T-147.929, T-148.158, T-149.771, T-149.775, T- 151.460, T-151.533, T-152.377, T-156.417, T-156.452, T-156.475, T-157.171, T-157.173, T-157.407, T-157.628, T-157.837, T-157.865 y T-158.137.

Acciones de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, distintas regionales del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Fiduciaria “La Previsora S.A.”

Tema: Cesantías anticipadas.

Actores: Marco Antonio Vargas Florián y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

Santafé de Bogotá D.C., veinticinco (25) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a dictar sentencia de revisión en los procesos acumulados de la referencia.

ANTECEDENTES

Los fallos que revisa la Sala en esta oportunidad, fueron proferidos para resolver sobre las acciones de tutela acumuladas, en las que un número significativo de empleados de centros educativos de diferentes lugares del país, reclaman que hace meses, y aún años, solicitaron a las entidades demandadas el pago de sus cesantías parciales, sin que les respondieran, o sin que les pagaran las sumas reconocidas a su favor por medio de actos administrativos en firme.

1. Fundamentos de las demandas.

Los argumentos que sustentan las acciones acumuladas, pueden resumirse de la siguiente manera:

a. Los actores afirman que las entidades demandadas violaron el derecho fundamental a la igualdad que consagra la Constitución en el artículo 13, “toda vez que escogen de manera arbitraria la prelación de pagos entre los empleados vinculados al sector educativo, favoreciendo a algunos y dejando a la deriva a otros, prefiriendo erróneamente a quienes les conviene por razones de índole presupuestal o de carácter interno, sin tener en cuenta que la necesidad es igual, sin distinción al régimen al cual se encuentran afiliados.”

b. También reclaman que les vulneraron el derecho de petición, pues se trata de solicitudes hechas a la administración desde hace varios meses (incluso años), sin que hasta el momento se les haya notificado una respuesta sobre el reconocimiento de la prestación, o pagado las sumas ya reconocidas.

c. Además, aducen que la actuación de las entidades demandadas vulnera los derechos y garantías reconocidos a los trabajadores por la Carta Política (arts. 25 y 53), pues es inadmisibles que la efectividad del derecho a cesantías anticipadas, resulte condicionada por una insuficiente apropiación de recursos presupuestales para atender obligaciones previsibles de origen laboral, o por trámites burocráticos que, una vez cumplidos, no dan lugar a la resolución oportuna de la solicitud de reconocimiento.

d. También consideran los actores que los principios de celeridad y economía, a los que debe

ceñirse la actuación administrativa (C.P. art. 209), y que, por tanto, hacen parte del debido proceso (C.P. art. 29), se han visto quebrantados con la conducta de las entidades accionadas.

e. En algunas de las demandas se afirma además, que el comportamiento negligente de la administración es fuente de violación de otros derechos constitucionalmente reconocidos. Por ejemplo, con la falta de pago de las prestaciones sociales que legalmente corresponden a los trabajadores de edad avanzada, la administración habría incumplido los deberes de protección y asistencia especial, que frente a las personas de la tercera edad corresponden al Estado (C.P. art.46); así mismo, garantías tan importantes como la del acceso a una vivienda digna (C.P. art. 51), resultaron gravemente comprometidas por el proceder oficial.

También fueron acumuladas las acciones radicadas bajo los números T 147.928 y T 149.929-, en cuyas demandas se exponen hechos que difieren parcialmente de los que originaron las otras tutelas, y que pueden resumirse de la siguiente manera:

a. La Ley 4ª de 1992 contiene las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos; para la aplicación de esa ley, el Gobierno expidió el Decreto 1444 de 1992, en el que se “dictan disposiciones en materia salarial y prestacional para los empleados públicos docentes de las Universidades Públicas del Orden Nacional”.

b. El Decreto 015 de 1996 abrió la posibilidad de aplicar el régimen contenido en el citado Decreto 1444/92 a los empleados públicos docentes de las universidades oficiales del orden departamental, municipal y distrital, y concedió plazo hasta el 31 de julio del mismo año para que quiénes así lo desearan tomaran la decisión de cambiar de régimen. A quienes optaran por el nuevo sistema salarial y prestacional, se les debía aplicar el régimen de cesantías señalado en el artículo 99 y normas concordantes de la Ley 50 de 1990, para lo cual debía aplicarse el procedimiento establecido en el artículo 88 de la Ley 30 de 1992 -“por la cual se organiza el servicio público de Educación Superior”-; pero los actores que decidieron cambiar de sistema pensional dentro del lapso previsto, arguyen que de esa manera resultan injustamente discriminados, porque en virtud de este Decreto reglamentario, sus cesantías serán pagadas en un lapso no superior a dos (2) años, mientras el plazo fijado por la ley reglamentada es de un (1) año, y fue un año el término que tuvieron que esperar para el

pago de sus cesantías parciales los compañeros de los demandantes que optaron antes que ellos por el nuevo régimen.

En síntesis: todos los accionantes han presentado solicitudes ante los funcionarios correspondientes con el propósito de obtener la cancelación de sus cesantías parciales. A algunos no se les ha respondido, a otros se les dijo que debían esperar hasta que se agotara el término excepcional previsto para ellos en una norma reglamentaria, y a los demás se les reconoció el derecho a la prestación, pero no se les ha cancelado la cantidad reconocida. Coinciden los actores en reclamar que la conducta de las entidades demandadas, presuntamente sustentada en el acatamiento de normas legales vigentes en materia presupuestal, viola derechos fundamentales como el derecho a la igualdad ante la ley y el de petición, a más de algunas garantías constitucionales como la protección especial a las personas de la tercera edad, pues mientras a otros trabajadores, cobijados por las mismas disposiciones, se les reconoce y paga cumplidamente las cesantías parciales, ellos tienen que esperar, no se sabe hasta cuando, para que se les reconozca y haga efectivo el mismo derecho.

2. Decisiones de instancia.

Los jueces a-quo, y los que resolvieron la segunda instancia, adoptaron decisiones diferentes, bajo perspectivas doctrinales distintas, y con criterios jurídicos divergentes; el sentido de tales pronunciamientos se especifica en el cuadro anexo, que debe entenderse como parte integrante del presente fallo de revisión.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Esta Sala es competente para revisar los fallos judiciales pronunciados en los casos referidos, en virtud de la acumulación que de ellos hicieron varias Salas de Selección, y de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y el Reglamento Interno.

2. Problemas Jurídicos.

En el estudio y resolución del presente caso, corresponde a la Corte considerar el procedimiento utilizado para el reconocimiento y pago de las cesantías parciales que la ley consagra en favor de los actores, en busca de establecer si las razones expuestas por la administración, que justifica su conducta en el cumplimiento de disposiciones vigentes en materia presupuestal, viola el derecho a la igualdad. Por otra parte, resulta pertinente constatar si en la aplicación de estos procedimientos se vulneró o no el derecho de petición.

3. Doctrina constitucional sobre cesantías anticipadas.

En anteriores oportunidades esta Corte ha decidido asuntos relacionados con el reconocimiento y pago de las cesantías parciales¹. Particularmente, ha señalado los criterios que han de tenerse en cuenta en situaciones en las que está en juego la protección y garantía de los derechos a la igualdad y de petición.

Es cierto que el juez de tutela debe tomar en consideración a la hora de adoptar su decisión, las circunstancias de hecho que rodean cada caso; sin embargo, es posible encontrar elementos comunes que le permitan unificar criterios de valoración sobre asuntos similares.

Esta función es desarrollada por la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia, con la adopción de criterios que guíen a los funcionarios judiciales en la resolución de futuros conflictos, brindándoles herramientas que les permitan encontrar una salida razonable “ante situaciones que por sus características respondan al paradigma tratado por la Corte al momento de establecer la doctrina”²

Sin pasar por alto las circunstancias de hecho que caracterizan cada uno de los procesos acumulados, en esta oportunidad, la Corte reiterará su jurisprudencia en materia de reconocimiento y pago de cesantías parciales. Con tal propósito, esta Sala hará una breve alusión a la naturaleza y significado de esta prestación, y luego abordará el análisis de los derechos fundamentales cuya violación reclaman los actores, el derecho a la igualdad y el de petición. Por último, hará algunas consideraciones acerca de las pretensiones de los accionantes, y la actitud asumida por los entes demandados.

4. Acerca del significado y función de las cesantías.

Según la doctrina constitucional, la creación y aplicación de las normas que versan sobre materias laborales -entre ellas las obligaciones prestacionales-, exigen de los funcionarios

competentes especial celo pues, en lo referente a las prerrogativas reconocidas por el sistema jurídico a los trabajadores, y bajo la perspectiva del Estado Social de Derecho, tanto el legislador como la autoridad administrativa carecen de atribuciones que impliquen la consagración de normas o la adopción de procedimientos contrarios a las garantías mínimas que la Constitución ha plasmado con el objeto de brindar especial protección a las relaciones laborales 3. Ahora bien: sobre el significado y función de las cesantías, esta Corte ha expresado:

“El auxilio de cesantía que se establece en la legislación laboral colombiana, se articula como una obligación a cargo del empleador y a favor del trabajador, y originariamente se consagró como eventual remedio frente a la pérdida del empleo. Los requisitos, modalidades y oportunidad para cumplir con esta prestación, son asuntos que la misma ley se encarga de desarrollar.

“Se trata sin duda, de una figura jurídica que responde a una clara orientación social en el desarrollo de las relaciones entre empleador y trabajador, estableciéndose un mecanismo que busca, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro –en el caso del pago parcial de cesantías-, permitir al trabajador satisfacer sus necesidades de capacitación y vivienda.

“Ahora bien: la clara relación que existe entre la estructura formal y la función social que cumplen las cesantías no aminora su naturaleza obligatoria. Tratamos, pues, con verdaderas obligaciones de derecho que tienen una vocación solidaria que fortalece el vínculo jurídico existente entre dos partes y que refuerza su necesidad de cumplimiento”⁴

Se trata de un verdadero derecho económico que no puede ser desconocido por el empleador o por la autoridad estatal, sin vulnerar derechos fundamentales, pues constituye el ahorro hecho por el trabajador durante el lapso laborado, y se incrementa con el transcurso del tiempo⁵.

No es entonces justificable que con el pretexto de dar aplicación a normas legales vigentes, las autoridades administrativas puedan desmejorar o menoscabar la libertad, la dignidad humana, la igualdad o la posibilidad de poner en conocimiento de las autoridades las necesidades y expectativas de los trabajadores y esperar de ellas pronta resolución, porque

esas autoridades no pueden procurar el interés general sacrificando los derechos fundamentales de las personas, sin violar, al menos, los artículos 2 y 5 de la Carta Política, y porque “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales” (C.P. art. 4). El conjunto de obligaciones que se originan en la relación de trabajo -y fundamentalmente las prestaciones sociales-, han de ser proporcionadas al tiempo de servicio prestado, oportunamente canceladas, y reconocidas de la misma forma a todas las personas que cumplan con los requisitos consagrados en la ley, sin que haya lugar a discriminación o tratamiento diferenciado⁶.

5. Sobre el cumplimiento las obligaciones adquiridas, la existencia de recursos y el derecho a la igualdad.

El principio que postula la obligatoriedad del pago de lo debido es fundamental dentro de una comunidad que se ha comprometido con el respeto y defensa de las relaciones nacidas de la vida social y el trabajo, y que cree en la lucha por la vigencia de un orden jurídico justo. Principios como éste continúan vigentes y describen con precisión la manera como deben cumplirse las obligaciones, todas las obligaciones, “tanto las del derecho civil a las que el ordenamiento jurídico presta tanta atención y se ha esmerado en perfeccionar, como las laborales que gozan de sus mismas características vinculantes y son contraprestación al esfuerzo productivo del hombre”⁷.

Es indudable que el cumplimiento de las obligaciones depende en buena medida de la existencia de los recursos que le permitan al deudor ponerse al día en sus acreencias. Esta es una realidad que tiene igual vigencia en el ámbito de los particulares como en la vida estatal. En los casos en los que no se cuenta con medios suficientes para responder por los compromisos adquiridos, el ordenamiento jurídico establece mecanismos de solución ante situaciones de crisis económica en los que, siguiendo los principios de consensualidad, proporcionalidad, prelación de pagos y respeto por las necesidades de cada parte, se puede llegar a una solución que respete las expectativas del acreedor y del deudor.

Resulta entonces injustificado que en estas situaciones extremas, nacidas de la imposibilidad de cumplir con la obligación adquirida, una de las partes se atribuya la posibilidad de modificar unilateralmente la forma y el momento para dar cumplimiento a una deuda. Permitirlo no es otra cosa que aprobar el desconocimiento de los derechos ajenos, y

quebrantar uno de los fundamentos sobre los que se construyen las relaciones jurídicas.

En el presente caso, el Estado -actuando a través de las entidades demandadas-, ha incumplido con el pago de obligaciones laborales por concepto de cesantías parciales, adoptando comportamientos que lesionan derechos fundamentales de los asociados. Bien es cierto que los recursos con que cuenta la administración son limitados, y no es propósito del juez de tutela ordenar la implantación de medidas presupuestales utópicas que desconozcan la realidad económica y dispongan el pago inmediato e indiscriminado de toda deuda, pero argumentos como la escasez de recursos y la existencia de múltiples necesidades sociales, no pueden utilizarse de manera general, sin que al hacerlo se rompa con el principio de igualdad reconocido a los miembros de la comunidad.

Ante el surgimiento de dificultades económicas, las cargas deben distribuirse equitativamente y las decisiones a tomar deben tener en consideración los intereses de todos los afectados. En ocasiones como éstas, es elemental que las consecuencias de la mala situación financiera “sean repartidas por igual a todos los miembros de la colectividad o, lo que es lo mismo, a todos los acreedores estatales. No se pueden imponer a un sólo grupo social -los trabajadores-, o a un mismo tipo de obligaciones, los efectos de la iliquidez estatal, so pena de violar el derecho a la igualdad”⁸.

Por otro lado, las facultades extraordinarias de que goza el Estado en algunas de sus actuaciones, bien porque actúa a través de sus entidades administrativas, bien porque acude a los recursos de la legislación de emergencia para expedir normas generales, no pueden traducirse en el desconocimiento o detrimento de derechos válidamente adquiridos, o en la imposición de gravámenes injustos y desiguales⁹.

En este orden de ideas, no es razonable que con el argumento de estar dando estricto cumplimiento a una norma reglamentaria, se menoscaben los derechos reconocidos por la ley a los trabajadores, difiriendo la cancelación de sus cesantías parciales. En casos como el que se revisa, en los que el Gobierno excusa su retardo en la cancelación de las cesantías parciales que reconoció deber a los actores, por el acatamiento de disposiciones reglamentarias como el Decreto 015 de 1996, se aprecia un claro trato discriminatorio, pues a otros funcionarios, que se encontraban en las mismas condiciones que los demandantes, y

a quienes se debe aplicar el mismo régimen prestacional, se les pagó cumplidamente.

Tampoco es de recibo el argumento según el cual, tras la expedición de la Ley 30 de 1992, y la implantación de plazos para la cancelación de prestaciones sociales, existen poderosas razones de limitación presupuestal y austeridad en el gasto, porque el artículo 8810 de esa ley, aducido por las entidades demandadas, estableció al Gobierno Nacional un “término no mayor a dos años” para garantizar los aportes requeridos para cancelar las cesantías parciales de los actores, en el presupuesto nacional, el de los entes territoriales y el de las universidades, término que está más que vencido.

Se repite: los efectos de la escasez de recursos, en lo posible, deben respetar los derechos adquiridos y la prevalencia que nuestro orden jurídico reconoce a cierto tipo de obligaciones - las laborales-; de no ser así, las cargas deben repartirse de manera equitativa -de ser el caso entre todos los posibles acreedores- y en ningún evento, puede decidirse unilateralmente por alguna de las partes la suerte del reconocimiento y pago de las cesantías parciales, sin violar la Constitución y la ley.

6. El derecho de petición.

Ahora, actuaciones administrativas como las que niegan las peticiones debidamente presentadas en que se solicita el reconocimiento y pago de las cesantías, argumentado la falta de recursos para la cancelación efectiva de las prestaciones sociales, o de alguna forma condicionan la resolución de dichas solicitudes a la existencia de partidas presupuestales, constituye un claro desconocimiento de la función y significado de estos auxilios laborales, y una flagrante violación al derecho de igualdad, entendido en los términos de la jurisprudencia de esta Corte. Constituye además, una ostensible violación del derecho de petición, de indiscutible trascendencia constitucional. El de petición es, en efecto, un derecho de capital importancia en el funcionamiento de una sociedad respetuosa de los derechos de las personas. Su esencia esta ligada a la “necesidad de mantener canales adecuados de comunicación entre los gobernantes y los ciudadanos que trasciendan el ámbito político y vinculen al miembro de la comunidad con la autoridad”¹¹

Su importancia no es exclusivamente instrumental, ni su utilidad se agota en la simple ritualidad, pues siempre está de por medio el reconocimiento y protección de los derechos radicados en cabeza del peticionario. Así, el ciudadano presenta una solicitud con la intención

de poner en conocimiento de la autoridad sus necesidades y expectativas y con la esperanza de recibir una pronta respuesta que solucione o resuelva de alguna manera su situación. En este orden de ideas, “el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado”¹²

En la protección y garantía del derecho de petición se pone en juego un compromiso estatal que se traduce en el efectivo reconocimiento de los derechos ajenos, que trae como consecuencia la necesidad de adoptar medidas idóneas para cumplir realmente con las necesidades de la población. Prestar la debida atención a las solicitudes presentadas por los particulares implica esfuerzos estructurales, presupuestales e inclusive culturales que permitan que la administración responda de foma adecuada a la solicitud presentada, de manera efectiva para la solución del caso que se presenta, y en el momento oportuno, pues de nada sirve una respuesta adecuada y certera si no se produce a tiempo.

En un caso similar al que ahora es objeto de estudio, la Corte dijo al referirse al derecho de petición:

“La oportuna respuesta exigida como factor integrante e insustituible del derecho de petición debe tocar el fondo mismo del asunto planteado por el peticionario, resolviendo sobre él de manera clara y precisa, siempre que la autoridad receptora de la solicitud goce de competencia. Las respuestas evasivas o las simplemente formales, aun producidas en tiempo, no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas, la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa. La acción de tutela cabe, no para definir judicialmente el derecho litigioso en materia laboral o la liquidación aplicable (el quantum de lo adeudado), todo lo cual corresponde a la administración y, en su caso, a la justicia laboral, sino con el objeto de hacer efectivo el derecho fundamental contemplado en el artículo 23 de la Constitución.”¹³

En la mayoría de los expedientes que ahora se revisa, se puede ver cómo empleados de diferentes lugares del país, han debido esperar durante años a que la administración dé solución a sus peticiones, sin que hasta el momento se haya producido comunicación alguna que reconozca o niegue las prestaciones solicitadas; los otros casos muestran cómo, una vez

reconocida la cesantía anticipada, su pago se supedita a la existencia de recursos presupuestales, mientras los meses y los años pasan.

Es menester proteger la integridad del derecho de petición ordenando a las autoridades demandadas, en este caso distintas regionales del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y la fiduciaria “La Previsora S.A.”, la pronta y efectiva resolución de las solicitudes presentadas por los actores, a fin de que éstos tengan certeza sobre el reconocimiento o la negación del derecho que persiguen, reciban las cantidades que les correspondan, y puedan de éste modo atender a la satisfacción de sus necesidades de vivienda o capacitación.

Algo más: en algunos casos -en los que se pretende que el Fondo de Prestaciones dé el visto bueno a la petición-, que se ordene dar respuesta a las solicitudes presentadas no significa que la resolución tenga que ser positiva, pues este es un asunto que escapa al resorte del juez de amparo, por ser una competencia atribuída al funcionario administrativo.

7. La tutela, mecanismo idóneo para la protección de los derechos vulnerados.

Se consideró en algunos de los fallos objeto de revisión, que no procede amparar los derechos invocados por los actores, pues la acción de tutela no está llamada a prosperar, cuando se trata de un conflicto sobre obligaciones laborales.

La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la liquidación y pago de obligaciones laborales “escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario”¹⁴

Pero algunos de los expedientes acumulados en el presente caso, encajan en las características de los eventos especiales en los que la tutela resulta procedente para la protección de derechos laborales, según la doctrina sentada en el fallo T-001/97 en comentario, pues la tutela procede, “cuando se discrimina entre trabajadores, para fijar el momento de la cancelación de prestaciones” ¹⁵. En los demás, los actores reclaman el derecho de petición.

8. Sobre la petición de intereses.

La Corte Constitucional unificó la jurisprudencia sobre este asunto, en los términos de la sentencia SU-400 de 1997¹⁶:

“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.

“El problema de si hay o no lugar a intereses de mora no debe, en principio, dilucidarse a la vez que se resuelve, en sede de tutela, sobre la violación del derecho fundamental afectado, sino que ha de dejarse, con referencia a cada caso concreto, al criterio de los jueces ordinarios.

“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”

9. De la actitud adoptada por la administración.

El manejo que dieron las autoridades demandadas a las solicitudes de cesantías parciales presentadas por los actores, es un claro ejemplo de situaciones en las que la vulneración de los derechos fundamentales tiene un carácter general -pues afecta a gran cantidad de personas-, y es responsabilidad de varias entidades administrativas que debían actuar de consuno, pues a cada una de ellas corresponde una o más de las funciones ejecutivas

requeridas para actualizar a los demandantes las garantías y derechos que en su favor consagra el ordenamiento: la oportuna resolución de las solicitudes de reconocimiento y pago, la ejecución de las operaciones presupuestales requeridas para la apropiación de recursos, el efectivo traslado de los mismos a las regionales, el pago en tiempo de las cantidades debidas, etc. En algunos de los expedientes que hacen parte del presente proceso, aparecen constancias expedidas por la entidad encargada de realizar los pagos de las cesantías parciales, que certifican el atraso y represamiento en la atención de solicitudes de cesantías anticipadas, aduciendo la falta de recursos para resolver eficazmente las peticiones presentadas¹⁷.

De nada sirve la garantía constitucional del derecho de petición, si esta se reduce a un pronunciamiento oficial que reconoce la existencia de una deuda, pero difiere su pago de manera indefinida. La manera como las entidades demandadas vienen atendiendo el reconocimiento y pago de cesantías parciales en el sector educativo, se convierte en la práctica en una flagrante violación del artículo 23 de la Carta Política, pues a muchas solicitudes no se responde, frente a otras se aduce la ineficiente actuación de la propia entidad o se alega el retraso de otra, y cuando se reconoce la titularidad del derecho, se condiciona su efectividad, esto es, el pago, a la realización de un traslado de fondos sin fecha determinada.

Así, la responsabilidad que se desprende de la inadecuada atención de las peticiones de los actores, no radica en uno de los organismos demandados, ni su solución depende del esfuerzo de uno de ellos. Pero, que no pueda predicarse la vulneración de determinados derechos del exclusivo comportamiento de un determinado ente oficial, no releva al juez de constitucionalidad de la obligación de ordenar lo que sea necesario para amparar los derechos fundamentales de los actores, ni de prevenir a las autoridades que dieron origen a los procesos que se revisan, para que introduzcan los correctivos necesarios, y no vuelvan a incurrir en las mismas violaciones a los derechos fundamentales de docentes y empleados.

La Corte ha establecido, en casos similares a éste, en los que se protegen los derechos fundamentales de los peticionarios y se ordena la pronta resolución de la solicitud presentada, o la cancelación efectiva de las prestaciones debidas, que es menester respetar el orden de las solicitudes de pago¹⁸. Con esto se busca que el pronunciamiento del juez de amparo no vulnere los derechos de otros educadores que, encontrándose en las mismas

circunstancias, se someten al turno asignado por las entidades competentes siguiendo el orden de llegada de las solicitudes.

DECISIÓN

Con base en las consideraciones precedentes, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos por el Tribunal Superior de Bogotá -Sala Penal-, al resolver sobre las acciones de tutela radicadas bajo el siguiente números, y correspondientes a los accionantes que se indican a continuación:

T- 147.928 Luis Alfonso Cabrales Martinez

T- 147.929 Betty Cecilia Nobmann de Orozco

Segundo.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior de Medellín -Sala Civil-, al resolver las acciones de tutela radicadas bajo los siguientes números -el nombre de los actores se indica en seguida-:

T- 157.628 María Enith Delgado de Barrera

T- 157.865 Jose Angel Sierra Blanquizeth

Tercero.- CONFIRMAR los fallos proferidos por el Tribunal Superior de Tunja -Sala Penal-, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Tunja, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Tunja, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Tunja, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Tunja, el Juzgado 16 Laboral del Circuito de Bogotá, el Tribunal Superior de Bogotá -Salas Civil, Laboral y Penal-, el Tribunal Administrativo de Antioquia -Sección Segunda-, el Juzgado Segundo Civil Municipal de Santa Rosa de Caval, el Juzgado 33 Penal Municipal del Circuito de Bogotá, y el Juzgado Primero Penal Municipal de Quibdó, en los que se decidió proteger el derecho de petición de los accionantes en los siguientes expedientes:

T- 144.313 Leonor Sandoval Salamanca

T- 144.959 Pedro Emilio Sánchez Fonseca

T- 145.182 Martha Paéz Briceño

T- 146.148 Eva Yamil García de Acero

T- 147.241 Jorge Alberto Estupiñán Perico

T- 148.158 Marco Antonio Vargas Florán

T- 149.771 Blanca Nelly Cortés de Ojeda

T- 149.775 Eugenia Leonor Vásquez Hernández

T- 151.460 Nubia E. Rodríguez Campos

T- 151.533 Blanca Flor Olanda Avila de Granados

T- 152.377 Carmen Julia Mora de Herrera

T- 156.417 Ana Beatriz Hermida de Bedoya

T- 156.452 Claudia Stella Mejía Mejía

T- 156.475 Dora Luz Bedoya Bedoya

T- 157.171 Amanda Montes Franco

T- 157.173 Ramón Evelio Loaiza Hernández

T- 157. 407 Horacio Salazar

T- 157.837 Gilberto Rojas Sánchez

T- 158.137 José Eliecer Sánchez

Cuarto.- OTORGAR, en relación con los expedientes citados en el ordinal Primero, la tutela del derecho a la igualdad y, en consecuencia, ordenar al Ministro de Hacienda y Crédito Público que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo,

proceda a situar, si ya no lo ha hecho, los fondos indispensables para el pago de las cesantías parciales de los actores junto con su correspondiente indexación.

Si no hubiere apropiación presupuestal suficiente, las cuarenta y ocho (48) horas en mención se conceden para que el Ministro de Hacienda inicie las operaciones presupuestales pertinentes; además, ORDENAR a la Universidad del Magdalena y a la Fiduciaria la Previsora S.A., que a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes al momento en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sitúe los fondos respectivos, procedan, si no lo han hecho, al pago de las cesantías parciales que se adeudan a los accionantes, indexando las sumas debidas.

Sexto.- PREVENIR a las entidades demandadas para que se abstengan de incurrir nuevamente en violaciones a los derechos de petición y a la igualdad, similares a las que sirvieron de origen a las acciones que se acaba de revisar, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Séptimo.- COMUNICAR esta providencia a los Juzgados y Corporaciones que tramitaron la primera instancia de los procesos acumulados que se acaba de revisar, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

1 La jurisprudencia de la Corte alrededor del auxilio de cesantía en general, y acerca del reconocimiento y pago de las cesantías parciales en especial, es extensa. En ella se han tratado asuntos como la naturaleza de las cesantías laborales en general, la posibilidad que tiene el trabajador de optar libremente por el régimen que desea, la prohibición de prácticas discriminatorias en el pago de cesantías parciales, la protección del derecho de petición relacionado con el pago de esta prestación, la necesidad de realizar apropiaciones presupuestales suficientes para cancelar las cesantías adeudadas, la falta de pago de las cesantías que afecta el mínimo vital de las personas, etc. Sobre estas materias se pueden consultar las sentencias T-493 de 1993, T-597 de 1995, T-638 de 1996, T-175, T-206, T-228, T-230, T-276, T-363, T-400, T-499, T-608, T-638 y T-661 de 1997; y T-011 DE 1998.

2 Sentencia T-175 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Sentencia T-661 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Sobre la entidad jurídica y económica del auxilio de cesantía , sentencia T-496 de 1993.

6 Cfr. Sentencia 661 de 1997.

7 Ibidem.

8 Ibidem

9 Nuevamente se acoge la doctrina establecida en la policitada sentencia T-661 de 1997.

10 “Artículo 88. Con el objeto de hacer una evaluación y posteriormente sanear los pasivos correspondientes a las cesantías de las universidades estatales u oficiales, éstas, en un término no mayor a seis meses deberán presentar a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) la información satisfactoria correspondiente.

“El Gobierno Nacional en un término no mayor a dos años y con la asesoría del Consejo

Nacional de Educación Superior (CESU) adoptará las medidas necesarias para garantizar los aportes correspondientes del presupuesto nacional, de los entes territoriales y de los esfuerzos de las mismas universidades.

“Parágrafo. Facúltase a las universidades estatales u oficiales para adoptar el régimen de cesantías previsto en la Ley 50 de 1990. Este se podrá acoger como obligatorio para quienes se vinculen laboralmente a la universidad a partir de la vigencia de la presente ley.

“Con respecto a quienes ya estuvieran vinculados, el traslado al nuevo régimen quedará al criterio exclusivo del docente o funcionario”.

11 Sentencia T-220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Ibidem. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. arts. 2º y 86), se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art. 209).

13 Sentencia 206 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

14 Sentencia T-001/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

15 Ibidem.

16 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

17 Por ejemplo, en el departamento de Risaralda se han evacuado las solicitudes recibidas hasta el 10 de julio de 1996; en el departamento de Boyacá se han evacuado las solicitudes recibidas hasta el 15 de abril de 1996,

18 Cfr. Sentencia 293 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía.