

T-346-98

Sentencia T-346/98

CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL PARA PRIMA TECNICA

DERECHO DE PETICION-Reconocimiento de prestación no supeditado a disponibilidad presupuestal

RECURSO PRESUPUESTAL INSUFICIENTE-Repartición entre todos los acreedores con igual título

DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY-Trato diferente por pago selectivo de prima técnica

Referencia: Expediente T-161419

Tema: Derechos de petición, al trabajo y de igualdad ante la ley

Actores: Gloria Marina Acero Fagua y otros

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., nueve (9) de julio 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, este último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a revisar los fallos proferidos por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, en el trámite de

las instancias correspondientes al proceso radicado bajo el número T- 161419.

ANTECEDENTES

1. Hechos.

El Gobierno Nacional estableció el reconocimiento de una prima técnica para empleados oficiales altamente calificados al servicio del Estado, mediante el Decreto legislativo 1661 del 27 de junio de 1991, y reglamentó esa materia por medio del Decreto 2164 de 1991; además, facultó a las entidades y organismos descentralizados de la Rama Ejecutiva para aplicar el régimen de prima técnica.

El Consejo Superior de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, expidió los Acuerdos 005 y 006 del 31 de enero de 1992, por medio de los cuales fijó los requisitos para solicitar la prima técnica, y los procedimientos respectivos. Según el artículo 1° del Acuerdo 006/92, “se les otorgará prima técnica a los empleados que ocupen cargos de los niveles profesional o ejecutivo que acrediten alguno de los siguientes requisitos: a..., b... y c.: Dentro del sistema de calificación de servicios que corresponda, haber obtenido como resultado el 90% o más”.

Los actores cumplieron con los requisitos establecidos, y acompañaron los medios de prueba previstos a las solicitudes individuales que presentaron a la Oficina de Personal de la Universidad demandada, en septiembre de 1996.

Sobre 700 puntos posibles, el 90% corresponde a 630 puntos, y los actores obtuvieron los siguientes puntajes:

1. Teófila Blanco Herrera	650
2. Ana Judith Bohorquez León	690
3. María Antonia Villamid de Burbano	698
4. Elba Camargo Díaz	681
5. Mercedes Cárdenas Ojeda	665

6. Edilma Correa de Carreño	640
7. Jairo Julio Casallas Robayo	682
9. Olga Yaneth Catro Rivera	630
10. Nemesis María Cely Perico	685
11. Manuel Antonio Cepeda Parra	671
12. Hermán Mauricio Chinome Jiménez	650
13. Alfonso Cervantes Zambrano	660
14. José de los Santos Chaparro Parra	643
15. Grispulo Cordero Cuadros	660
16. Ana Rosa Avello de Correa	663
17. Alirio Ernesto Corredor Guevara	630
18. Guillermo Corredor Rodríguez	655
19. Marlen Delgado Rojas	680
20. Ana Dolores Florez Avendaño	678
21. Myriam Fonseca Ruiz	658
22. Ana Rita Galvis Franco	645
23. Alcides García Rivera	656
24. Leonor García Rojas	690
25. Alvaro Humberto Gómez Rodríguez	690
26. Nestor Armando González Corredor	630

27. Ana Mercedes González Moreno	681
28. Dora Elsa Ramos de González	651
29. Ana Elisa Goyeneche Goyeneche	655
30. Pedro José Hernández	640
31. José Benicio Holguín Galán	670
32. José celestino Hernández Sepúlveda	655
33. María Leticia Molano de Jiménez	647
34. Pedro Joya Sandoval	630
35. Fideligno Leguizamón	643
36. Lucia Paez de Leguizamón	665
37. Luis Eduardo Leguizamón Tovar	659
38. Rosa Karen López de Murcia	671
39. José Baudilio López Garzón	650
40. Carlos Alberto López Miranda	630
41. Luz Marina López Salazar	658
42. Carlos Arturo López Valderrama	630
43. Dulfay López de Lozada	650
44. Gladys Emperatriz Lozano Betancourt	640
45. Ana Azucena Lozano de Mendivelso	632
46. Bárbara Martín Martín	

47. Edith Cristina Martínez Camargo	660
48. Yolanda Inés Martínez Ramírez	700
49. Elvira María Medina Dueñas	660
50. Teresa Medina Salamanca	700
51. Víctor Manuel Melgarejo Pinto	640
52. Ana Lucy Mendieta Pérez	645
53. Julia Leonor Mendieta Pérez	665
54. Mario Mendoza Mora	685
55. Marco Aurelio Moreno	650
56. Pedro Luis Moreno Navajas	640
57. Pedro Ignacio Moya Espinosa	653
58. Bárbara Moyano Alvarez	647
59. José Eduardo Naranjo Jiménez	680
60. Luz Marina Naranjo Jiménez	655
62. Amalia Otero de Pérez	692
63. Edgar Frid Armando Ovalle Franco	640
64. Emeterio Paipilla	650
65. Isabel Esquivel de Parra	694
66. Martha Yolanda Parra Mariño	645
67. Gloria María Parra Mora	665

68. Deyanira Sofía Peñuela Rodríguez	665
69. Braulio León Pérez Cubillos	645
70. Emigdio de Jesús Pinto Alvarez	665
71. Olivo de Jesús Pinto Alvarez	690
72. María Cristina Fonseca de Pinzón	690
73. Alvaro Rache Díaz	680
74. Lilia del Carmen Ramírez Zambrano	675
75. Raimundo Elías Ramos Rubio	655
76. Henry Remolina Silva	658
77. Nelson de Jesús Restrepo Zuleta	680
78. Héctor Julio Reyes Reyes	675
79. Ana Mercedes Rivera Cadena	676
80. Nicomedes Rivera Castañeda	650
81. María Cristina Rodríguez Barreto	668
82. Nicolás Rodríguez Lemos	658
83. Margarita María Venegas de Rodríguez	692
84. Emperatriz Rojas Pérez	690
85. Yolanda Romero Alvarez	683
86. José Gustavo Salcedo Amésquita	660
87. Marina Sánchez de Norato	700

88. Eduardo Sánchez Pinzón	685
89. Rosa Luz Sandoval de Becerra	695
90. Segunda Eloisa segura Vargas	640
91. Doris Elena Sierra Arciniegas	700
92. Dilia del Carmen Pérez de Tellez	645
93. José Orlando Tobasura Quiróz	657
94. Eunice Bacca de Torres	700
95. José Daniel Uribe Uribe	675
96. Luz Stella Jiménez de Valcarcel	645
97. Alberto Valderrama	655
98. Blanca Cecilia Vargas Cuervo	645
99. Gladys Amelia Vargas de Castillo	692
100.Genoveva Porras de Vásquez	646
101.José Efraín Viasus Sánchez	700
103.Clara Inés Torres García	630
104.Carmen Elvira Quintana Becerra	640
105.Edilberto Bernal Rodríguez	640
106.Beatriz Vega Roa	673
107.Rosalba Hernández de Ramírez	640
108.Hilda Lucía Rodríguez	696

109.Gladys Carmenza León Fuentes	666
110.Cecilia Inés Vásquez de Torres	655
111.Nubia González Hernández	670
112.Luz Elena García Parra	670
113.Sory Hernández Malagón	655
114.Elba del Carmen Alvarez Soto	670
115.Alejandro Sanabria Gómez	635
116. Teresa de Jesús Higuera de Gómez	640
117. Mehira Azucena Cortés Garzón	655
118. Gladys Leonor González Pinilla	635
119. Doris Lidya Pedraza Canaria	630
120. Mariela Alvarado Merchán	670
121. Segundo José Angel Lozada López	658
122. Flor Esperanza Ramírez Galindo	650
123. Gladys Paulina Castro de Moreno	646
124. Eliseo Cárdenas Rivera	650

Según afirmó la apoderada judicial de los demandantes, hasta la presentación de la demanda de tutela la Universidad había omitido resolverles en debida forma; “en la U.P.T.C., el reconocimiento y pago de la prima técnica sólo ha operado para el personal directivo de la institución, como Rector, Vicerrector, y Secretario General entre otros” (folio 550).

2. Demanda.

Fue presentada el 4 de diciembre de 1997, y en ella se afirma que las autoridades demandadas: a) violaron el derecho a la igualdad de los actores, pues reconocieron y pagaron la prima técnica de manera selectiva y haciéndolos objeto de una discriminación injustificada; b) violaron también su derecho de petición, pues omitieron resolver debidamente sus peticiones; y c) vulneraron su derecho al trabajo, pues dejaron de pagarles lo que les corresponde, y tal comportamiento no es compatible con las condiciones laborales dignas y justas que la Constitución les garantiza.

3. Fallos de instancia.

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja conoció en primera instancia y, en audiencia pública especial realizada el 18 de diciembre de 1997, resolvió negar la tutela, pues consideró que:

a) Las peticiones presentadas al Jefe de Personal de la Universidad demandada, fueron resueltas por ese funcionario “en los términos de su competencia”; el Rector, “quien por mandato superior y según las estipulaciones normativas tiene la facultad de resolver sobre la prosperidad del derecho reclamado” (folio 589), de manera legítima no se pronunció al respecto por faltar el certificado sobre la disponibilidad presupuestal;

b) No hubo violación del derecho a la igualdad, porque “no existen circunstancias probadas en las que en su contexto se entienda o interprete la discriminación o el detrimento que refieren los actores con relación al cumplimiento particular de la prima técnica” (folio 592);

d) Aclaró finalmente el juez a quo que este caso es diferente a otros anteriores en los que se demandó por similares razones a las mismas entidades y se otorgó el amparo judicial, porque en el primero de ellos se encontró procedente tutelar el derecho al debido proceso, y en el segundo sí se encontró violado el derecho de petición.

Impugnada la anterior decisión, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja -Sala Laboral-, resolvió confirmarla por medio de sentencia del 24 de febrero de 1998, puesto que “los mismos actores manifiestan que la prima técnica reclamada en esta acción de tutela fue creada por el Decreto 1661 de 1991 de lo cual se deduce que el derecho es de naturaleza legal, motivo por el que la acción intentada se torna improcedente porque así lo establecieron los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, reglamentarios del artículo 86

constitucional” (folio 31).

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos en el trámite del proceso de la referencia, según los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde dictar la sentencia respectiva a la Sala Cuarta de Revisión, de acuerdo con el reglamento interno y el auto de la Sala de Selección Número Cuatro del 1 de abril de 1998.

2. Regulación de la prima técnica y derecho al trabajo.

Los actores imputaron al comportamiento de las autoridades demandadas, el mismo cargo con el que se demandó la exequibilidad del parágrafo del artículo 6 del Decreto 1661 de 1991: “observa la Corte que el cargo que se formula, se dirige a que se declare la inconstitucionalidad del parágrafo del artículo 6o. del Decreto 1661 de 1991, por la presunta vulneración de los artículos 2o., 25 y 53 de la Carta Política, pues a juicio del actor, supedita el derecho de acceder a la Prima Técnica a la previa expedición del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, así como de una viabilidad presupuestal que es obligación del Estado proveerla, desconociendo el fin esencial del Estado, que es garantizar los derechos de los ciudadanos”¹.

Al respecto, esta Corporación consideró en la misma sentencia que el requisito de la disponibilidad presupuestal tiene origen constitucional, puesto que se desprende del principio de legalidad consagrado por el Constituyente en varias normas Superiores: “En relación con la exigencia de disponibilidad presupuestal, ella hace parte del principio de legalidad del gasto público, establecido en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, anteriormente transcritos, la disponibilidad se concibe como un instrumento mediante el cual se busca prevenir o evitar que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado por la correspondiente ley anual de presupuesto durante su ejecución. Así entonces, habrá disponibilidad cuando exista una diferencia entre el gasto presupuestado y el realizado, produciéndose un saldo que equivale a una suma disponible que puede ser utilizada para la adquisición de nuevos compromisos”

Añadió la Corte en esa ocasión:

“De esa forma, el certificado de que trata el párrafo acusado, tiene como fundamento jurídico, asegurar la existencia de recursos para el reconocimiento de la prima técnica, con lo que se hacen efectivos los principios superiores de legalidad y de la disponibilidad presupuestal.

“Por lo tanto, al exigirse el certificado de disponibilidad presupuestal, en el caso de la prima técnica, no resultan vulneradas las normas constitucionales, ya que si bien ésta se traduce en un reconocimiento económico con el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes, debe sujetarse a las normas presupuestales tanto constitucionales como legales anteriormente citadas, sin que ello implique tampoco desmedro o desconocimiento del derecho de sus beneficiarios a percibirlo”

3. Violación del derecho de petición.

Los actores presentaron sus peticiones de reconocimiento y pago de la prima técnica al Jefe de la División Administración de Personal de la Universidad demandada, acatando la reglamentación contenida en los Decretos 1661 y 2164 de 1991, y los Acuerdos 005 y 006 de 1992; sin embargo, nunca fueron notificados de la resolución por medio de la cual el Rector resolvía sobre sus solicitudes y, a cambio, cada uno recibió similar comunicación del Jefe de Personal, en la que este funcionario manifestó: “Anexo a la presente oficio dirigido por el Jefe de la División Financiera respecto a su solicitud de Prima Técnica, en la cual informa que no hay disponibilidad presupuestal, por lo tanto su solicitud ha sido negada”.

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja consideró que, faltando el requisito de la disponibilidad presupuestal, no se habían cumplido los supuestos normativos previstos para el pronunciamiento del Rector, por lo que la respuesta del Jefe de Personal fue suficiente para hacer efectivo el derecho de petición de los actores; éstos discreparon de ese juicio, e insistieron en que la resolución rectoral debe producirse en todos los casos de solicitudes que llenen los requisitos distintos a la disponibilidad presupuestal, o se viola el derecho fundamental del peticionario.

Esta Sala de Revisión no puede dejar de señalar al respecto, que en la Sentencia C-018/97 que se viene considerando, la Corte declaró exequible el párrafo del artículo 6 del Decreto

1661 de 1991, ese fallo generó cosa juzgada constitucional, es obligatorio “erga omnes” y en él, se consideró que el pago de la prima técnica podía quedar condicionado a la disponibilidad presupuestal sin que se violara el ordenamiento constitucional, pero que esa liquidez de tesorería no condicionaba el nacimiento del derecho a dicha prestación en cabeza de aquellos empleados públicos que llenaran los demás requisitos. Por eso, “cabe advertir finalmente, que de conformidad con lo señalado en el literal c) del artículo 6o. del decreto materia de examen constitucional, cuando el candidato cumple con los requisitos respectivos, el Jefe del organismo está en la obligación de proferir en todo caso, la correspondiente resolución de asignación de prima técnica; desde luego que el pago solamente puede hacerse efectivo en los términos del párrafo demandado, previa la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia”(subraya fuera del texto).

La conclusión no puede ser otra que atender la pretensión de los actores y declarar que el Rector de la Universidad demandada y el Jefe de Personal de la misma, sí violaron el derecho de petición de aquéllos, y en consecuencia, en la parte resolutive se ordenará que en el término de cuarenta y ocho horas expidan a cada uno de los actores, y a todos los demás empleados a su cargo que se encuentren en igual situación, la correspondiente resolución de asignación de prima técnica. No se limitará esta orden a los demandantes, porque en la consideración citada en el párrafo anterior, la Corte fue muy clara al definir la obligación del funcionario competente y los demandados incumplieron con ella, en claro desconocimiento del artículo 2° de la Carta Política y desacatando la sentencia pluricitada.

4. Violación del derecho a la igualdad ante la ley

Ya que el surgimiento en cabeza de los actores del derecho a la asignación de la prima técnica, no depende de la disponibilidad presupuestal, procede esta Sala a considerar si las autoridades demandadas vulneraron el derecho a la igualdad de aquéllos, cuando pagaron esa prestación sólo al personal directivo.

Es relevante a nivel constitucional esta cuestión, porque si bien el derecho a la prima técnica es de origen legal -como anotó el juez a quo-, el derecho de todos sus titulares a ser tratados de forma igual en la cancelación de la obligación, es de origen constitucional y tiene la categoría de fundamental; además, en su resolución quedará establecida la procedencia

de esta acción de tutela, no como medida provisional para evitar un daño irreparable, sino como mecanismo definitivo de amparo judicial a los derechos fundamentales violados.

Cuando el funcionario competente para ordenar el pago de las acreencias de una entidad oficial, encuentra que la suma de las obligaciones exigibles supera la disponibilidad presupuestal y todos los acreedores tienen igual derecho al pago, no puede excusarse en esa situación para omitir la ejecución de las partidas disponibles sin ocasionar daños injustificados y comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado; pero la insuficiente disponibilidad presupuestal y el deber de ejecutar los recursos disponibles, no amplían la discrecionalidad del funcionario hasta el punto de poder discriminar a su antojo entre acreedores con igual derecho; en estos casos, la doctrina constitucional indica que las cargas provenientes de la insuficiente disponibilidad de recursos estatales, deben repartirse entre todos los acreedores con igual título, o se vulnera el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política.

En el caso bajo revisión, los actores alegaron que al personal directivo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia se le canceló la prima técnica en su totalidad, y a ellos se les rechazó la solicitud de asignación y pago de la misma prestación, por falta de disponibilidad presupuestal. El tratamiento diferente que recibieron esos dos grupos de titulares con igual derecho a la prima técnica, fue certificado por el Jefe de la División Financiera de la U.P.T.C. al Jefe de Personal de la misma institución, en los siguientes términos: “En respuesta al oficio de la referencia me permito manifestarle que el Gobierno Nacional mediante Decreto No. 2350 del 29 de Diciembre de 1995, apropió para la UPTC, una partida de \$26.175.000.00 en el rubro 1 021 Prima Técnica, para cubrir los gastos que por ese concepto se han asignado a directivos de la Institución mediante Decreto Nacional. En consecuencia, no existe la Apropiación Presupuestal ni la disponibilidad de recursos para pagar la prima técnica de los funcionarios que han elevado esta petición a su despacho” (folio 432).

El Ministerio no niega lo certificado por el Director Financiero de la UPTC, ni da explicación alguna para justificar el hecho de que, aunque no es su función reconocer y pagar la prima técnica, apropió y giró a esa institución recursos suficientes para cancelar la prima técnica sólo a algunos de los titulares con igual derecho a esa prestación. Como el trato diferente a personas en igual situación está plenamente establecido y reconocido por los demandantes,

y las autoridades demandadas no justificaron el pago selectivo de la prima técnica que llevaron a cabo en la UPTC, es ineludible concluir que éstas últimas, las accionadas, sí dieron trato discriminatorio a los actores y, por ende, violaron su derecho fundamental a la igualdad.

Esta y la anterior consideración, explican por qué la tutela procede en este caso como mecanismo definitivo de amparo judicial; no se juzga en este proceso sobre un derecho de origen legal, sino sobre la violación de los derechos fundamentales de petición y de igualdad ante la ley, vulnerados por el trato que las autoridades dieron a los actores; el trato discriminatorio no fue ordenado por medio de acto administrativo alguno, y tampoco existe norma en la que se hayan consagrado las modificaciones discriminatorias que las autoridades introdujeron en la aplicación de los Decretos 1661 y 2164 de 1991 en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia; la efectividad selectiva del pago de las obligaciones de origen laboral a titulares con igual derecho, es una práctica discriminatoria de la administración, por medio de la cual se modifican, de manera unilateral y no consagrada en norma o acto controlable, los términos previstos en la norma general para la exigibilidad de la obligación, y éste es uno de los casos en los que la tutela procede como mecanismo definitivo de amparo.

DECISIÓN

En mérito de las consideraciones expuestas, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja el 18 de diciembre de 1997, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad el 24 de febrero de 1998; en su lugar, tutelar los derechos de petición y a la igualdad de los actores.

Segundo. ORDENAR al Rector de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a cumplir con la obligación que le adscribió el Decreto 1661 de 1991 en los términos de la sentencia C-018 de 1996, respecto de todos los titulares del derecho a la prima técnica

vinculados a la institución a su cargo, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Tercero. ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, apropie y transfiera a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia los fondos requeridos para pagar la prima técnica a los actores, con la correspondiente indexación de las sumas adeudadas, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia.

Cuarto. COMUNICAR esta decisión de revisión al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Tunja, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-018/96 M.P. Hernando Herrera Vergara