

T-463-93

Sentencia No. T-463/93

#### DERECHOS DEL TRABAJADOR/CESANTIAS-Pago/EMPRESA DISTRITAL DE SERVICIOS PUBLICOS

El trabajador tiene derecho a que se le cancelen oportunamente las obligaciones salariales que el cumplimiento de su labor causa, sin importar que su clasificación reglamentaria sea la de empleado público. La iliquidez del ente encargado del pago de obligaciones laborales, cuando es causada por el incumplimiento de las normas legales, no sirve de justificación para omitir el pago a los trabajadores.

#### FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL/PROCESO EJECUTIVO LABORAL

Reconocido el derecho por FAVIDI y liquidadas correctamente las cesantías adeudadas, los actores no estaban en presencia de un acto ficto negativo de la administración, se encontraban frente a un acto administrativo, no sólo legal, sino también declarativo de la existencia de un derecho cierto y actual, del que reconoció como titulares a las personas naturales individualizadas inequívocamente por el mismo acto que las autoridades competentes, sin justificación legal, se negaron a ejecutar. Los actores pueden acudir a la vía del proceso ejecutivo laboral para reclamar el pago de sus cesantías, una vez transcurran diez y ocho (18) meses, a partir de la ejecutoria del acto administrativo que les reconoció y liquidó el derecho.

Ref.: Expedientes acumulados Nos. T-16322, T-16323 y T-16324.

Acciones de tutela en contra del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital, FAVIDI, por omisión del pago de unas cesantías definitivas.

Temas:

El trabajador tiene derecho a que se le cancelen oportunamente las obligaciones salariales que el cumplimiento de su labor causa, sin importar que su clasificación reglamentaria sea la de empleado público.

La iliquidez del ente encargado del pago de obligaciones laborales, cuando es causada por el incumplimiento de las normas legales, no sirve de justificación para omitir el pago a los trabajadores.

Actores: Fernando de Jesus Castellanos Hernández, Alfonso López Mora y José Alfonso Sánchez López.

Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Acta No.

## 1. ANTECEDENTES.

Cayetano de Jesus Castellanos Hernández, Alfonso López Mora y José Alfonso Sánchez López trabajaron al servicio de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, EDIS, el tiempo necesario para que se les reconocieran algunas prestaciones legales.

Los tres actores se retiraron voluntariamente de sus cargos y solicitaron al Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital, FAVIDI, el pago de sus cesantías definitivas.

Transcurridos más de los noventa (90) días que se contemplan en el reglamento -Acuerdo 2 de 1977 y Resolución Reglamentaria 001 de 1991-, sin que se les hubieran cancelado las prestaciones reclamadas, los tres trabajadores acudieron a la acción de tutela, individualmente, para que se les protegiera el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución.

## 2. FALLOS DE INSTANCIA.

De las demandas presentadas por los tres actores, conoció en primera instancia el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sin que fueran luego impugnadas sus providencias, por lo que no se produjo segunda instancia en ninguno de los tres procesos.

Las demandas presentadas por Cayetano de Jesus Castellanos Hernández y Alfonso López Mora, fueron resueltas por la Sección Segunda, Subsección "C", de manera favorable a las pretensiones de los demandantes, ordenándose el pago de las cesantías reclamadas, en el primer caso en cuarenta y ocho (48) horas y, en el segundo, en el término de noventa (90)

días. En ambos casos, el Magistrado Alvaro León Obando Moncayo salvó su voto.

La demanda presentada por José Alfonso Sánchez López fué resuelta por la Sección Segunda, Subsección “A”, donde se negó la tutela, acogiendo las tesis de los salvamentos de voto presentados en los dos procesos anteriores.

## 2.1. OTORGAMIENTO DE LA TUTELA.

En los dos casos en que se otorgó la tutela al derecho al trabajo de los actores (T-16322 y T-16323), se discurrió de la siguiente manera:

El artículo 25 de la Constitución consagró el derecho al trabajo y, por extensión, los derechos que de él se derivan, como el de las cesantías, que forma parte de las expectativas económicas de quien compromete su fuerza de trabajo al servicio de un patrón. Este derecho, cuya finalidad es asegurar la estabilidad social y económica del trabajador, cuando termina su relación laboral, tiene un contenido social innegable y lleva a preguntarse si un Estado social de derecho, como es Colombia, puede impunemente incumplir sus obligaciones laborales.

“El hecho de haber delegado el pago en una entidad insolvente, no releva a la administración de la obligación que sobre ella pesa, como tampoco puede justificarse “FAVIDI” por su insolvencia, causada por la lenidad de la misma administración, pues con ello se caería en un círculo vicioso al mismo tiempo que se configuraría un mecanismo fácil para evadir el pago de las prestaciones de los trabajadores de las distintas empresas y entidades distritales, con el frontal y grave desconocimiento del derecho fundamental al trabajo de quienes han servido a la empresa oficial por varios años para obtener esa compensación más que justa en el momento en que la necesitan y no cuando a bien tenga la entidad empleadora, con lo cual, a su vez, ha incurrido en violación del derecho fundamental de petición...”

## 2.2. TESIS ENFRENTADA: IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA.

La demanda de tutela que presentó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el ciudadano José Alfonso Sánchez López (T-16324), fué repartida a la Subsección “A” y fué resuelta desfavorablemente, apoyándose para ello los Magistrados de esta Subsección, en consideraciones como las que se transcriben a continuación.

“En caso de caducar la acción judicial, como lo han sostenido el H. Consejo de Estado y la H. Corte Constitucional, tampoco habrá lugar a la acción de tutela, porque tal fenómeno se debe a la negligencia o incuria del administrado y, porque la acción de tutela no se estableció para revivir términos.”

“Los derechos a la seguridad social y al trabajo, consagrados en los artículos 25, 48 y 53 de la C.N., no son de aplicación inmediata, según el artículo 85 de la misma Carta Política y necesitan de desarrollo y regulación por la ley. Sólo en la medida en que se demuestre el cumplimiento de los presupuestos y requisitos exigidos por la ley correspondiente, esos derechos quedan amparados por las disposiciones constitucionales invocadas y, por lo tanto, su protección se obtiene mediante las acciones judiciales ordinarias establecidas para controlar la legalidad de las actuaciones administrativas y en garantía de los derechos consagrados en la ley ( Art. 85 C.C.A.).”

### 3. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

#### 3.1. COMPETENCIA.

Es competente la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas para pronunciarse sobre los negocios de la referencia, en virtud del auto de la Sala de Selección Número 5, fechado el dieciseis (16) de julio del presente año.

#### 3.2. ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DEL FONDO DE AHORRO Y VIVIENDA DISTRITAL, FAVIDI.

En los tres expedientes que se revisan, se encuentra la misma situación: Un trabajador se retira de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, EDIS, solicita al Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital, FAVIDI, el pago de sus cesantías definitivas, ésta última entidad encuentra que se cumplen los requisitos de ley para reconocer el derecho solicitado, procede a hacer la liquidación correspondiente, pero se niega luego a pagar lo que reconoce como debido, aduciendo en su favor, el texto del artículo 23 del Acuerdo 2 de 1977, que a la letra dice:

“El Fondo hará pagos de cesantías, cuando le correspondiere hasta concurrencia de los valores que hayan recibido de la entidad a la cual pertenece o haya pertenecido el reclamante. Lo anterior no obsta para que, con sus propios recursos pueda atender esos desembolsos, si su situación financiera lo permite.”

Luego de que el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca condenara a FAVIDI a pagar las cesantías definitivas de los actores, en dos de los expedientes acumulados que aquí se revisan, el señor gerente de FAVIDI, informó a la Corte Constitucional que: "...en el caso del señor Sánchez López su expediente No. 115070 ya surtió el estudio respectivo, encontrándose que el mismo no presenta ninguna inconsistencia, sin embargo su pago solamente se hará efectivo en la medida en que el Fondo cuente con recursos para ello."

Frente al informe que en los anteriores términos rindió a la Corte el señor gerente de FAVIDI, Dr. Hipólito Moreno Gutiérrez, esta corporación tiene que señalar:

1) Que el ignora el artículo 2, del Acuerdo 2 de 1977, que señala como objetivo del Fondo, en su literal a): "Pagar oportunamente el auxilio de cesantía a los empleados oficiales del Distrito al servicio de la administración central, Fondos Rotatorios y entidades descentralizadas del orden distrital y además (sic) organismos que se le unan según lo dispuesto en el presente acuerdo."

2) Para el logro de ese objetivo, el mismo Acuerdo 2 de 1977, autoriza a la Junta Directiva del Fondo, en el artículo 9 -Funciones de la Junta-, literal p), para ejecutar: "En general todas aquellas funciones que le sean necesarias para el cumplido manejo de los negocios del Fondo y el logro de los fines que se propone, pues EN ELLA SE ENTIENDE DELEGADO EL MÁS AMPLIO MANDATO PARA HACER, EJECUTAR O CELEBRAR TODO ACTO O CONTRATO COMPRENDIDO EN SUS OBJETIVOS, SIN MÁS RESTRICCIONES QUE LAS IMPUESTAS POR LA CONSTITUCIÓN, LAS LEYES, LOS ACUERDOS DEL DISTRITO." Esta competencia amplia para lograr los objetivos establecidos al Fondo, aparece respaldada con una garantía general, consagrada en el Artículo 11 del Acuerdo en comento, que dice:

"Garantía del Distrito Especial. Las obligaciones que conforme al presente Acuerdo contraiga el Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital, gozarán de las garantías del Distrito Especial de Bogotá, sujetándose para ello a las disposiciones sobre la materia."

3) Ante las disposiciones que se acaban de citar, la negativa del Fondo a pagar las cesantías de los actores, habla muy mal de la manera en que éste cumple con los objetivos que se le señalaron al crearlo, dieciseis años atrás: pero, aunque ineficiente, la actuación administrativa aún no puede tacharse de violatoria del ordenamiento.

El asunto no resulta tan claro, cuando se contrasta la segunda justificación del Fondo para el no pago de las cesantías de los actores, con el Acuerdo 2 de 1977. Veámos:

El señor gerente de FAVIDI informó al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el veinte (20) de mayo del presente año -folio 17 del expediente T-16322-, que: “El trámite que se ha dado a la solicitud ha sido el normal y el pago no se ha producido por negligencia del FAVIDI, sino porque la EDIS adeuda al Fondo la suma de \$ 8.193.646.234.48, por concepto de aportes patronales y consolidado de cesantías...” El mismo señor gerente de FAVIDI, informó a la Corte Constitucional -seis (6) de octubre del presente año-, que la deuda de la EDIS, por concepto de aportes patronales y consolidado de cesantías, era de \$ 9.663.143.443.36, razón por la cual no pagarían las cesantías del señor José Alfonso Sánchez López.

Frente a esta segunda justificación para la omisión del pago de las cesantías reconocidas a un empleado, la Corte tiene que señalar:

1) Que uno de los objetivos para el logro de los cuales se creó FAVIDI, fué precisamente - artículo 2, literal d)-: “Saldar el déficit actual por concepto de cesantías causadas y no pagadas del sector público distrital y establecer sistemas adecuados y reservas suficientes para atender oportunamente el pasivo a cargo de la Administración Central, Fondos Rotatorios y entidades descentralizadas por tal concepto.”

2) Que para el logro de ese objetivo, previó el artículo 24 del Acuerdo 2 de 1977: “Cada año fiscal el Fondo efectuará el reajuste de cesantías que se causen a favor de los empleados oficiales de la Administración Central, Fondos Rotatorios y Entidades Descentralizadas del Distrito. LAS PARTIDAS RESULTANTES DEBERÁN INCLUIRSE OBLIGATORIAMENTE EN EL PRESUPUESTO ANUAL DE CADA UNA DE TALES ENTIDADES Y DEMÁS ORGANISMOS VINCULADOS AL FONDO.”

3) Que según el artículo 32 del Acuerdo 2 de 1977, la EDIS debe aportar al Fondo el 9% del valor de su nómina de sueldos y jornales, “porcentaje en que se estima el valor mensual correspondiente al auxilio de cesantía de sus empleados y trabajadores, en la forma y términos señalados por el Artículo 34.”

4) Que el aporte del 9% del valor de la nómina y jornales de la EDIS, al Fondo, no quedó librado a la discrecionalidad de la EDIS, pues el artículo 34 del Acuerdo 2 de 1977,

textualmente ordena:

“Para los efectos atinentes a la liquidación del aporte patronal de que trata el presente artículo, se dará aplicación estricta a lo establecido en los artículos 32 de este Acuerdo y en el 127 del C.S.T.”

“LA CONTRALORÍA SE ABSTENDRÁ DE VISAR LAS NÓMINAS Y PLANTILLAS QUE NO CUMPLAN LOS REQUISITOS CONSAGRADOS EN ESTE ARTÍCULO.” (Mayúsculas fuera de texto).

Entonces, ¿cómo puede ser que la EDIS adeude al Fondo lo que su Gerente informa, sin que se hubiera violado la norma vigente?

5) Ahora, si la EDIS no incluyó en su nómina y plantillas el aporte patronal que estaba obligada a pagar, y si la Contraloría Distrital visó las nóminas y plantillas irregulares, a pesar del mandato expreso de la norma, correspondía a FAVIDI acudir al mandato del artículo 36 del Acuerdo 2 de 1977, que a la letra dice:

“La mora de la Administración Central y entidades descentralizadas afiliadas, en consignar el el Fondo el valor de las cesantías o de los intereses conforme a lo dispuesto en el presente Artículo (sic), dará al Fondo derecho de exigir la suma respectiva por la vía ejecutiva.”

6) ¿Porqué entonces la mora de la EDIS se toleró por el Fondo, desacatando las normas vigentes hasta ahora citadas y se pretende usar esa irregularidad tolerada por quien la alega, para justificar la omisión del pago de las cesantías? La actuación administrativa de la Empresa Distrital de Servicios Públicos, de la Contraloría Distrital y del Fondo de Ahorro y Vivienda Distrital, fué contraria al derecho vigente y causa perjuicio patrimonial al tesoro público, pues el retraso en la cancelación de las cesantías reconocidas, genera los intereses moratorios establecidos en el artículo 26, del tantas veces citado Acuerdo 2 de 1977.

En conclusión, la Corte Constitucional no puede ignorar la cadena de violaciones al ordenamiento que se hacen evidentes en los expedientes que se revisan y ordenará que se remita copia de ellos a la Procuraduría General de la Nación, para que investigue, a quién se ha de exigir la responsabilidad correspondiente a tales violaciones.

### 3.3. IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

Tanto para los salvamentos de voto en las dos decisiones favorables a las pretensiones de los actores, como para la adopción de un fallo negativo en la tercera de las acciones que se revisa, se esgrimieron dos razones: que el derecho reclamado no es fundamental y que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, procedía en contra de una presunta decisión negativa de FAVIDI.

Las cesantías son parte del salario que causa el trabajador con el cumplimiento de sus labores y el artículo 25 de la Constitución Nacional, lo consagra como fundamental, en un Estado social de derecho, como es Colombia, según el artículo 1 de la Carta. Además, el reconocimiento de éste y los demás derechos irrenunciables del trabajador, hacen parte del orden justo que el artículo 2 del Estatuto Superior, consagra como uno de los fines esenciales del Estado.

Es cierto, como lo anota el fallo que denegó la tutela, que los derechos a la seguridad social y al trabajo, consagrados en los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución, no son de aplicación inmediata, según el artículo 45 de la misma Carta Política y necesitan de desarrollo y regulación legal. Pero ello no implica que los trabajadores colombianos hayan quedado desprotegidos en sus derechos, mientras el Congreso legisla. Todo el Régimen Laboral Colombiano, tanto el aplicable al sector privado como el correspondiente a los servidores del Estado, que estaba vigente al expedirse la Constitución de 1991, sigue vigente en cuanto no sea contrario a las nuevas normas superiores y es la ley a cuyo imperio están sometidos los jueces de la República para fallar las causas de que conocen.

Según esas leyes y, para el presente caso, el Acuerdo del Concejo Distrital No. 2 de 1977, las cesantías de los actores no solamente se causaron, sino que fueron reconocidas por la autoridad competente para ello, la misma que se negó luego a hacerlas efectivas, por causa de una iliquidez que ocasionó su propia incuria.

Como ya quedó expuesto en extenso, la actuación administrativa de FAVIDI, es una actuación ineficiente, violatoria de las normas que regulan a esa entidad y no pueden aceptarse como justificación para la omisión del pago, las razones expuestas, pues más bien constituyen éstas una confesión clara y expresa de que se está violando el derecho de los trabajadores, como consecuencia del incumplimiento de las normas que regulan la materia, por parte de la EDIS, de la Contraloría Distrital y del mismo Fondo encargado de hacer el



pago.

Reconocido el derecho por FAVIDI y liquidadas correctamente las cesantías adeudadas, los actores no estaban en presencia de un acto ficto negativo de la administración, contra el cual hubiera sido procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En lugar de ello, se encontraban frente a un acto administrativo, no sólo legal, sino también declarativo de la existencia de un derecho cierto y actual, del que reconoció como titulares a las personas naturales individualizadas inequívocamente por el mismo acto que las autoridades competentes, sin justificación legal, se negaron a ejecutar. La procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, claramente no se daba en ninguno de los tres casos.

Empero, como lo señaló la Corte en la Sentencia No. 402/93, del veintidos (22) de Septiembre del presente año, los actores pueden acudir a la vía del proceso ejecutivo laboral para reclamar el pago de sus cesantías, atendiendo a los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, es decir, una vez transcurran diez y ocho (18) meses, a partir de la ejecutoria del acto administrativo que les reconoció y liquidó el derecho. Por lo anotado, es improcedente la acción de tutela en los casos que se revisan.

#### 4. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

PRIMERO. Revocar las sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que tuteló el derecho al trabajo del ciudadano Cayetano de Jesus Castellanos Hernández, fechada el treinta y uno (31) de mayo del presente año, y del ciudadano Alfonso López Mora, expedida en la misma fecha.

SEGUNDO. Confirmar la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó la tutela al derecho al trabajo del ciudadano José Alfonso Sanchez López, fechada el once (11) de junio del presente año, pero haciendo las aclaraciones que se consignaron en la parte motiva.

TERCERO. Ordenar que, a través de la Secretaría General de la Corte, se remita copia de los expedientes revisados en esta providencia, a la Procuraduría General de la Nación, para que adelante las investigaciones que se indican en la parte motiva.

CUARTO. Comunicar esta providencia al Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNÁN ALEJANDRO OLANO GARCÍA

Secretario General (e)