

Sentencia T-970/02

DERECHO A LA IGUALDAD-Discriminación entre empleados judiciales por régimen de cesantías parciales

DERECHO DE PETICION EN CESANTIAS PARCIALES-Reconocimiento no sujeto a disponibilidad presupuestal

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-629618

Acción de tutela instaurada por Raúl Zapata Restrepo contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Superior de la Judicatura –Sala Administrativa- y otro.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Ochenta y Seis Penal Municipal de Bogotá y el Juzgado Cuarenta y Nueve Penal del Circuito de la misma ciudad, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Raúl Emilio Zapata Restrepo contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Superior de la Judicatura.

I. ANTECEDENTES.

El doctor Raúl Emilio Zapata Restrepo, instauró acción de tutela contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Consejo Superior de la Judicatura –Sala Administrativa- y las Direcciones Nacional y Seccional de Administración Judicial con sede en Bogotá, por

considerar que los entes demandados han vulnerado sus derechos fundamentales de petición e igualdad, conforme a los siguientes hechos:

Señala que desde el 10 de enero de 1968 se encuentra vinculado a la Rama Judicial, desempeñando actualmente el cargo de Auxiliar de Magistrado, Grado 11, en la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín.

Tras considerar que no le favorecía acogerse el régimen prestacional consagrado en los Decretos 57 y 110 de 1993, prefirió permanecer dentro del sistema que regía con antelación. Sin embargo, a su modo de ver, debido a la permanencia en el régimen prestacional anterior, él y todos aquellos que se encuentran en su misma situación, han sido objeto de discriminación por parte de los entes demandados.

El fundamento de la anterior apreciación radica en el hecho de que mientras a quienes se acogieron al nuevo régimen prestacional les cancelan sus cesantías dentro de los primeros cuarenta y cinco (45) días del año, quienes se encuentran en el régimen antiguo deben permanecer en espera de ellas en forma indefinida.

Su situación es prueba de ello, pues desde el 14 de agosto del año 2001, presentó ante la Dirección de Administración Judicial -Seccional Antioquia-, solicitud de reconocimiento y pago de sus cesantías parciales, la cual fue radicada en esa dependencia con el número CP 2660, sin que hasta la fecha de interposición de la tutela, haya recibido notificación alguna al respecto.

El peticionario, en apoyo de su solicitud, anexó los siguientes documentos:

Copia del desprendible de solicitud de cesantías parciales, presentado ante la Dirección Seccional de la Rama Judicial, de fecha 14 de agosto de 2001, radicado No. CP 2660.1

Copia del oficio No. LPR-0247 de 8 de octubre de 2001, suscrito por la doctora María Nancy Castro Martínez, Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se da respuesta al derecho de petición impetrado por el accionante, indicando que si bien dicha entidad recibió la solicitud de pago de las cesantías parciales, el día 14 de agosto de 2001, éste tiene el turno No. 93 y que de todas maneras se respetarán el orden de las peticiones existentes, “para que en aras

de la igualdad invocada se cumpla lo decidido por la autoridad judicial y no se cause la Irrisión de acudir a la tutela para desconocer el orden de las solicitudes y reconocimiento de quienes acudieron primero y también esperan la provisión de recursos para su pago".²

Copia de la Resolución No.1551 de 13 de febrero de 2001, "Por la cual se efectúa una distribución en el Presupuesto de Funcionamiento en Transferencias", expedida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura.³

Por su parte, el doctor Juan Manuel Santos Calderón, en su condición de Ministro de Hacienda y Crédito Público, en memorial⁴ de fecha 6 de diciembre de 2001, dirigido al Juez 86 Penal Municipal de Bogotá, solicitó la improcedencia de la tutela por considerar que, como consecuencia de la independencia de poderes, la Rama Judicial ejecuta autónomamente su presupuesto, siendo el Consejo Superior de la Judicatura el encargado de elaborar el anteproyecto de presupuesto en el cual va incluido el monto requerido para el pago de las cesantías parciales de los funcionarios a su cargo; además tiene a su cargo la ejecución de las apropiaciones correspondientes a la Rama Judicial incluidas en el Presupuesto General de la Nación, exceptuándose de esta labor los giros iniciales de Tesorería.

Por tanto, el Ministerio de Hacienda – Dirección del Tesoro Nacional- ha venido cumpliendo con los giros de los recursos asignados a la Rama Judicial de acuerdo con las metas financieras establecidas por el CONFIS y por tanto desconoce si con los dineros girados, ésta ha cancelado las obligaciones relativas al pago de cesantías parciales, dado que su función no es la de ejecutar el gasto.

Aduce además, que el Ministerio en cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales, ha asignado partidas globales para cancelar las cesantías parciales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial para el año 2001 por un valor de "\$ 31.299 millones de pesos", según lo establecido en el Decreto 2790 de 2000, de los cuales la Dirección del Tesoro Nacional en lo que va corrido de la vigencia fiscal ha girado a dicha Rama "la suma de \$ 122.427.016 millones", de lo que se desprende que el Ministerio así como sus dependencias han realizado las gestiones tendientes a que las autoridades competentes cumplan con sus obligaciones con sujeción a la ley.

De igual forma, la doctora Aura Libia Rojas Quintero, Directora Ejecutiva del Consejo Superior de la Judicatura, Seccional Bogotá – Cundinamarca, mediante oficio S.P.S.T. No. 0053 de 6 de

diciembre de 20015, dirigido al Juzgado de instancia, manifestó que el señor Raúl Emilio Zapata Restrepo “nunca ha pertenecido a la planta de personal de un Despacho Judicial adscrito a esta Dirección Seccional y que por lo tanto esta Entidad no tiene competencia para efectos de efectuarle el reconocimiento laboral alguno: así mismo que la solicitud a que se refiere el accionante y que tiene como fecha 14 de agosto del presente año, no se radicó en esta Entidad y que en consecuencia no existe obligación alguna con respecto a su contestación.”, por lo que solicita que cese la acción incoada.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN.

Conoció del presente caso en primera instancia el Juzgado Ochenta y Seis Penal Municipal de Bogotá, que en sentencia de 13 de diciembre de 2001, tuteló los derechos fundamentales de petición e igualdad del señor RAUL ZAPATA RESTREPO.

Luego de citar algunas sentencias de la Corte Constitucional sobre este mismo tema, el a quo consideró que ha sido vulnerado el derecho a la igualdad del peticionario, toda vez que se están haciendo discriminaciones injustificadas de trato entre los empleados que se acogieron al nuevo régimen de prestaciones sociales frente a los que permanecieron en el antiguo sistema. Las cesantías pertenecen al trabajador y no al Estado, y por ende, deben estar a disposición del servidor cuando requiera su pago, sin que deba demorarse el reconocimiento y pago de manera exagerada para los que permanecen en el sistema anterior.

También el derecho de petición se consideró vulnerado, por cuanto de la respuesta dada por la administración no puede predicarse satisfecho dicho derecho, al no existir una resolución que resuelva de fondo el asunto puesto a su consideración.

Conforme a lo precedente, el juez de instancia ordenó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, dar respuesta a la solicitud presentada por el accionante, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia.

Asimismo, ordenó que en el evento de proferirse resolución de reconocimiento y pago de las cesantías parciales, el Ministerio de Hacienda y Crédito público, deberá dentro de las 48 horas situar los fondos indispensables para realizar el citado pago, siempre que hubiere apropiación presupuestal para ese fin. De no haber la correspondiente apropiación el término antes referido se concede para que inicie los trámites dentro de la vigencia fiscal. Asimismo,

ordenó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, que dentro de los cinco días siguientes al recibo de la partidas correspondientes, cancele al actor las cesantías parciales, en caso de ser reconocidas, pago éste que deberá realizarse respetando los turnos de radicación de las demás solicitudes de cesantías.

Impugnada la decisión, el Juzgado Cuarenta y Nueve Penal del Circuito de Bogotá, en providencia de 22 de marzo de 2002, confirmó en su integridad el fallo del a-quo bajo similares consideraciones.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. La competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 -9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

1. Procedencia excepcional de la tutela para el pago de acreencias laborales- Violación al derecho de petición e igualdad.

Tres han sido los temas que la Corte ha tenido para evaluar cuando las solicitudes de cesantías parciales llegan al conocimiento de esta Corporación.

Primero. La violación del derecho a la igualdad por discriminación con las personas que no se acogieron al régimen de los decretos 57 y 100 de 1993.

La Corte Constitucional, en reiterados pronunciamientos⁶ y con el fin de hacer efectiva la protección constitucional del derecho fundamental a la igualdad, ha considerado que de manera excepcional la acción de tutela procede para ordenar el reconocimiento y pago de las cesantías parciales de los empleados de la Rama Judicial, cuando la demora en obtener el citado reconocimiento radica única y exclusivamente en el régimen de cesantías escogido

por el servidor público.

Al respecto la sentencia T-175 de 1997, señaló:

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

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

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

De igual forma, la sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1997, indicó:

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

“El cambio de legislación no puede llevar a que los trabajadores que queden cobijados por las nuevas modalidades de protección de sus derechos laborales -que no otro puede ser su contenido- queden marginados de la igualdad de oportunidades ante la ley; de la remuneración mínima vital y móvil; de la proporcionalidad entre la remuneración y la cantidad y calidad de trabajo; de la garantía de estabilidad en el empleo; de la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; de la seguridad en el sentido de que no serán forzados o estimulados a transigir o conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles; de la situación más favorable al trabajador en caso de duda

en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del Derecho; de la primacía de la realidad sobre las formalidades; de las garantías de seguridad social, capacitación, adiestramiento y descanso necesario, ni de la protección laboral especial para las mujeres, las madres y los menores.”

Segundo. Violación del derecho de petición, en tanto la Administración o guarda silencio o las respuestas dadas al interesado no resuelven de fondo lo pedido.

La jurisprudencia de la Corte ha sido reiterada al estudiar casos similares al que hoy nos ocupa, pues se ha concluido que en los eventos en los cuales la administración ha guardado silencio frente a la solicitud de reconocimiento y pago de las cesantías parciales, o ha dado respuestas vagas e imprecisas que simplemente confunden y dejan al peticionario sin la solución cierta de su situación, es procedente proteger el derecho fundamental de petición, pues tales conductas vulneran flagrantemente el núcleo esencial del citado derecho.

Al respecto, dijo así la sentencia T-206 DE 1997:

“Así, en el asunto que se examina, los solicitantes tenían derecho, con base en el artículo 23 de la Constitución, a que la Administración Judicial les resolviera sin demora, es decir, dentro de los términos legales, si tenían o no derecho al pago de sus cesantías parciales. Otra cosa era la disponibilidad actual del Estado para pagarles de modo inmediato, según el Presupuesto de la vigencia respectiva. Reconocer que tenían el derecho en ese momento no equivalía al pago pero implicaba, como surge de la Constitución, que se hiciera lo necesario para atender a esas obligaciones en el período siguiente o, inclusive, dentro del mismo que se venía ejecutando, mediante procedimientos legalmente contemplados, como las adiciones presupuestales”.

“No puede supeditarse el reconocimiento de las cesantías parciales a la existencia de partidas presupuestales”

Igualmente, la jurisprudencia de la Corte ha indicado que la administración no puede justificar la demora del reconocimiento de las cesantías parciales en la falta de presupuesto para ello. La sentencia T-072 de 1999, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, así lo recordó:

“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-448 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 :

‘4. 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)”

1. Caso concreto.

En el caso sub examine se observa que el demandante presta sus servicios a la Rama Judicial desde el 10 de enero de 1968, que no se acogió al régimen prestacional consagrado en los Decretos 57 y 110 de 1993, prefiriendo permanecer en el antiguo régimen de cesantías y que desde el 14 de agosto del año 2001, solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales sin que hasta el momento de incoar la tutela se hubiera efectuado dicho reconocimiento. Por su parte, la administración indicó que la no cancelación del pago de la citada prestación económica obedecía a la falta de presupuesto para ese propósito.

Los jueces de instancia , atendiendo los dictados de la jurisprudencia de esta Corporación otorgaron el amparo los derechos fundamentales del actor y ordenaron a la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial resolver el derecho de petición interpuesto por el accionante, y al Ministerio de Hacienda que situara los fondos indispensables para el pago de las cesantías parciales, una vez se produjera el respectivo reconocimiento. De la misma manera, en aras de hacer efectivas las ordenes anteriores, los fallos de instancia previeron un término para la consecución de las partidas presupuestales necesarias para el pago de la prestación solicitada. Se ordenó igualmente, cumplir con la cancelación de las cesantías parciales del accionante, en caso de ser reconocidas, respetando los turnos de radicación de las demás solicitudes de la misma especie.

Por todo lo anterior, siendo que las decisiones de instancia se estiman conforme a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional, se confirmaran las sentencias de instancia, en tanto las ordenes de protección dadas en el trámite de esta tutela, son suficientes para entender garantizados los derechos invocados por el actor.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. CONFIRMAR la providencia proferida por el Juzgado Cuarenta y Nueve Penal del

Circuito de Bogotá, que a su vez confirmó la providencia de 13 de diciembre de 2001 dictada por el Juzgado Ochenta y Seis Penal Municipal de Bogotá dentro de la acción de tutela promovida por el señor Raúl Emilio Zapata Restrepo contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la Dirección Ejecutiva De Administración Judicial.

Segundo. Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero. Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Folio 7

2 Cfr. Folios 8 a 10

3 Cfr. Folios 11 y 12

4 Cfr. Folios 22 a 24

5 Cfr. Folio 25

6 Al respecto se pueden consultar entre otras las sentencias T-075 DE 2001, T-157 de 2001, T-161 de 2001, T-473 de 2001, T-572 de 2001, T-736 de 2001, T-1224 de 2001.