

Sentencia T-987/02

DERECHO DE PETICION-Vulneración por falta de respuesta de fondo sobre pago de cesantías

Referencia: expediente T-645.303.

Acción de tutela instaurada por José David Avila Serrano contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., catorce (14) de noviembre de dos mil dos (2002).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo del Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, de fecha 20 de agosto de 2002, en la acción de tutela presentada por José David Avila Serrano contra la Registraduría Nacional del Estado Civil.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

El demandante trabajó 33 años en la Registraduría Nacional del Estado Civil. Mediante Resolución 4510 de 3 de diciembre de 2001, se le aceptó la renuncia a partir del 31 de diciembre del mismo año. Sin embargo, hasta la fecha de presentación de esta acción de tutela, 27 de junio de 2002, la entidad demandada no le ha pagado el valor de la cesantía a que tiene derecho. Considera que, por esta razón, la Registraduría le ha violado sus derechos consagrados en los artículos 13, 22, 23, 42, 53, 83 y 89 de la Constitución. Señala, además,

que el día 14 de junio de 2002 presentó derecho de petición reclamando este pago. Esta solicitud fue contestada por la entidad, explicándole al demandante que el pago correspondiente no se ha efectuado por falta de recursos presupuestales.

Solicitó el actor al juez de tutela que, al conceder el amparo pedido, ordene “que se cancelen en forma inmediata las cesantías; que se le reconozca un día de salario por cada día de retardo, hasta que se haga efectivo el pago de las cesantías; y, que se señale el grado de responsabilidad por parte del empleador por no haberse hecho efectivo el pago.” (fl. 5).

Acompañó documentos correspondientes al derecho de petición elevado a la Registraduría el 14 de junio de 2002, la respuesta de fecha 20 del mismo mes y año y fotocopia de la resolución en la que se le acepta la renuncia.

2. Respuesta de la Registraduría al juez de tutela.

Notificada la Registraduría del inicio de esta acción de tutela, el Jefe de la Oficina Jurídica se opuso a la procedencia de la misma. Explicó que según la normatividad existente, el pago de las cesantías está sujeto a los giros que para tal efecto realice la Dirección del Tesoro del Ministerio de Hacienda, de acuerdo con el orden de radicación, como lo dispone el inciso primero del artículo 49 del Decreto 1045 de 1978.

Señala que no hay negativa para el pago de las cesantías al actor, sino que, por el contrario, se le informó del trámite que se sigue en estos casos.

Para apoyar la improcedencia de esta acción, trajo a colación algunas sentencias de la Corte Constitucional : la T-482 de 1999, en la que la Corte manifestó que la acción de tutela no puede convertirse en instrumento para violar los turnos de pagos de cesantías; las sentencias C-543 de 1992, T-242 de 1995, entre otras, que explican los casos en que no es procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio. Recuerda, también, la sentencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, sentencia del 7 de septiembre de 1994, en el mismo sentido.

3. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Veintiséis Civil del Circuito de Bogotá, en sentencia de fecha 12 de julio de 2002 denegó la tutela pedida, pues, consideró que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte contenida en la sentencia T-482 de 1999, la tutela no puede convertirse en un instrumento para violar los turnos de pago de cesantías. Además, el rubro asignado para este efecto sólo alcanzó hasta el radicado 0107/02, sin que se cobijara la solicitud del actor, por no existir la respectiva partida presupuestal. De otro lado, el Ministerio de Hacienda no fue demandado en esta acción, entidad a la que le corresponde situar los fondos necesarios para cubrir el pago de las cesantías y la indexación correspondiente. Entonces, como no es la Registraduría la entidad encargada de pagar la prestación, debe denegarse la acción de tutela.

4. Impugnación.

El actor dice que impugna la decisión anterior argumentando que como su solicitud de tutela no se podía atender por la Registraduría, por la falta de giros de los respectivos dineros por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, único óbice para el cumplimiento y reconocimiento del derecho, pide al a quo, que “se oficie en forma diligente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que dicho ente gire oportunamente los dineros correspondientes, con el fin de que la Registraduría Nacional del Estado Civil pueda satisfacer mi respetuosa solicitud.” (fl. 27)

4. Sentencia de segunda instancia.

En sentencia de fecha 20 de agosto de 2002, el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, confirmó la providencia impugnada, porque consideró que el actor no puede pretender que se le pague a él primero el rubro que le corresponde por concepto de cesantías definitivas “vulnerando eso sí el derecho a la igualdad que le asiste a todas las personas que con anterioridad a él presentaron solicitud con los mismos fines de pago de cesantías.” (fl. 37) Sobre el punto exclusivo del objeto de la impugnación, dice el Tribunal que el juez de segunda instancia no puede ordenar la vinculación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por cuanto con tal vinculación quedaría el Ministerio “inerte a un eventual fallo favorable al actor, y no tendría la oportunidad de impugnación por cuanto, los fallos de segunda instancia en vía tutela no pueden ser objeto de nueva impugnación.” (fl. 38).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Lo que se debate.

2.1 Se debe examinar si al actor se le han violado sus derechos fundamentales por el hecho de que 6 meses después de estar desvinculado de la Registraduría Nacional del Estado Civil, aún no se le ha pagado la suma correspondiente al valor de sus cesantías, a pesar de haber hecho la solicitud correspondiente. Cabe advertir que sólo es en este punto donde se detendrá la revisión de esta acción de tutela, pues, las demás pretensiones del actor : que se le reconozca un día de salario por cada día de retardo, hasta que se haga efectivo el pago de las cesantías; y, que se señale el grado de responsabilidad por parte del empleador por no haberse hecho efectivo el pago, corresponden a asuntos de naturaleza legal, que deben ser controvertidos en el proceso laboral respectivo y no en acción de tutela.

2.2 La entidad demandada solicitó declarar improcedente esta acción, porque no ha habido negación de pago de las cesantías al actor, sino que el mismo debe hacerse siguiendo el orden en que sean presentadas las solicitudes, de acuerdo con los giros que para tal efecto realice la Dirección del Tesoro del Ministerio de Hacienda, tal como lo establece el Decreto 1045 de 1978, artículo 49. Además, el rubro para este pago sólo alcanzó hasta la solicitud radicada con el Nro. 0107/02, y la del actor es la Nro. 0450/02.

2.3 Los jueces de instancia negaron la acción de tutela al considerar que ésta es improcedente cuando tiene por objeto que se alteren los turnos de pago de las cesantías, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la sentencia T-482 de 1999. Además, es el Ministerio de Hacienda el responsable de situar los fondos necesarios para cubrir estos pagos.

2.4 De acuerdo con lo anterior, entra la Corte a estudiar si existe la vulneración de derechos fundamentales alegada por el actor.

3. El derecho a obtener una respuesta que resuelva de fondo un derecho de petición no riñe

con el principio del respeto de la asignación de turnos para el pago de cesantías.

3.1 En primer lugar hay que decir que desde su inicio, el objeto de esta acción de tutela se planteó equivocadamente, por parte de la entidad demandada y de los jueces de instancia, pues, al examinar detenidamente el asunto, se está frente a un típico caso de violación del derecho de petición y no de una solicitud de alterar a favor del actor los turnos para el pago de la cesantía, como lo entendieron la entidad demandada y los jueces de instancia.

En efecto, para la Sala de Revisión se está ante un derecho de petición por las siguientes razones :

3.1.1 El actor, en comunicación del 14 de junio de 2002, solicitó a la Registraduría que se le liquidara y pagara, a la mayor brevedad, el valor de su cesantía correspondiente a 33 años de trabajo con la entidad y en razón de que habían transcurrido más 6 meses desde la aceptación de su renuncia y todavía no había ocurrido tal pago. (fl. 2)

3.1.2 A esta petición, el 20 de junio de 2002, la Registraduría le respondió que el rubro asignado para el pago de cesantías definitivas en la presente vigencia alcanzó hasta la radicación Nro. 0107/02. La radicación del actor es la Nro. 0450/02. Se le explicó que “en el evento de encontrarse agotado el presupuesto, como es el caso actualmente, la Registraduría Nacional, actuara (sic) sin discriminación alguna para el reconocimiento y pago de su cesantía definitiva y otras más de orden prioritario relacionado en dicha Oficina, ya que esta circunstancia se encuentra supeditada a la existencia de presupuesto con dineros que deben ser asignados por el Tesoro Nacional, además la entidad no cuenta con recursos propios para efectos de asumir estas acreencias laborales. Una vez el Ministerio de Hacienda y Crédito Público asigne una adición, se procederá al trámite reglamentario de su solicitud radicada con el No. 0450 del 13 de febrero de 2002” (fl. 3)

Ante esta respuesta, el actor presentó el 27 de junio de 2002, acción de tutela.

3.2 A todas luces se observa que si bien al actor se le contestó su derecho de petición oportunamente, no se le resolvió el objeto de la misma. La Registraduría simplemente le informó que no estaba en sus manos solucionar su pedido, ya que ello correspondía al

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, porque el rubro para cesantías se había agotado en el turno Nro. 107/02 y al actor le corresponde el Nro. 450/02, es decir, el rubro se agotó 343 turnos antes. Y, que sólo cuando el Ministerio asigne una adición se procederá al pago de acuerdo con el turno correspondiente.

Para esta Sala de Revisión, es en esta respuesta donde radicó la violación del derecho de petición, pues la misma es insuficiente y no puede considerarse que resolvió el asunto puesto a su consideración, porque la Registraduría dejó al ex servidor público, como se dice en el lenguaje común, "en las mismas". En efecto, la entidad trasladó toda la responsabilidad de la resolución de lo pedido por el actor, por haberse agotado la partida presupuestal para el pago de cesantías, a manos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como si la propia Registraduría fuera totalmente ajena al trámite mismo de la consecución de recursos presupuestales ante ese Ministerio. Dejó de lado la Registraduría que ella es el conducto obvio y natural al que tiene que acudir la persona que ha trabajado allí y que pretende que se le reconozca, liquide y pague el valor de su cesantía.

Considera la Corte que el demandante debió ser informado en asuntos esenciales de su pedido, tales como si el derecho ya se le reconoció y liquidó, aunque esté pendiente la adición presupuestal para su pago; qué trámites ha realizado la entidad ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público encaminados a que se resuelva su pedido de cesantía, ante la situación de agotamiento del rubro correspondiente; en qué estado se encuentra la adición presupuestal; en qué término aproximado se prevé el pago de lo debido.

3.3 Nada dijo la Registraduría en su respuesta del 20 de junio de 2002, sobre estos asuntos, y es por ello, que se dio la vulneración del derecho de petición por parte de la entidad demandada.

3.4 De otro lado, no obstante la poca información que existe en el expediente, de la solicitud de petición y de la respuesta a la misma se desprende que al actor no sólo no se le habían pagado sus cesantías al momento de presentar la acción de tutela, sino que nada se le dijo si se habían realizado los pasos que anteceden al pago de la misma. Los pasos de reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías no pueden confundirse, pues el reconocimiento no está sujeto a disponibilidad presupuestal, tal como se explicó en la sentencia C-428 de 1997.

Presentado así el presente asunto, se debe resolver el siguiente interrogante : ¿procede la tutela cuando la solicitud ha sido atendida por el ente competente, se ha expedido el acto de reconocimiento y liquidación, pero su pago está pendiente de la existencia de disponibilidad presupuestal ?

Para resolver este interrogante, en primer lugar, se hará un recuento somero de la doctrina de la Corte sobre este asunto. En segundo lugar, se hará referencia al contenido de las intervenciones del Ministerio de Hacienda y del Consejo Superior de la Judicatura (Direcciones Seccionales Judiciales y de Fiscalías) en las que se oponen a la procedencia de estas tutelas contra esas entidades y el Ministerio. Y, tercero, se examinará, según la jurisprudencia de la Corte, cada caso concreto.

a) Sobre el primer tema, en esta providencia se reitera lo señalado por la Corte en relación con los siguientes asuntos :

1o. Es procedente la tutela cuando la razón para demorar el reconocimiento y pago de las cesantías parciales, únicamente radica en el régimen de cesantías escogido por el servidor público. En efecto, si la demora en el trámite y pago ocurre en razón de no haberse acogido al nuevo sistema de cesantías, la protección que se otorga a través de la tutela, es consecuencia de la vulneración al derecho constitucional a la igualdad. No se trata pues, de tutelar la simple reclamación de obligaciones laborales, asunto que no corresponde proteger a través de esta acción de tutela. Sentencia T-418 de 1996, reiterada recientemente en la T-609 de 1998.

2o. Es procedente proteger el derecho de petición, cuando el servidor público solicita el reconocimiento y pago de las cesantías y la administración no emite el acto administrativo correspondiente, aduciendo falta de disponibilidad presupuestal. La Corte ha señalado que al servidor público hay que suministrarle una respuesta de fondo a su petición, y que no se pueden confundir dos asuntos distintos : el reconocimiento de la obligación con el pago de la misma, pago que puede estar condicionado a la existencia de la disponibilidad presupuestal. Sentencias T-363 de 1997 y C-428 de 1997, reiteradas en la T-609 de 1998.

3o. Cuando ya se ha producido la resolución de reconocimiento y pago de cesantías parciales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá situar los fondos indispensables para el pago de cesantías parciales de los solicitantes, si hubiere apropiación presupuestal

suficiente. En caso contrario, el Ministerio iniciará los trámites indispensables a fin de efectuar las pertinentes adiciones presupuestales . Así mismo, se hará el reconocimiento de la cesantía parcial, con la correspondiente indexación de las sumas debidas. Sentencias T-418 de 1996 y SU-400 de 1997, reiteradas en la T-609 de 1998.” (sentencia T-721 de 1998, M.P., dr. Alfredo Beltrán Sierra)

Esta jurisprudencia ha sido reiterada en las sentencias T-780 de 1998; T-039; T-091; T-482, todas de 1999; entre otras providencias.

De acuerdo con lo anterior, examinada la respuesta de la entidad demandada, de fecha 20 de junio de 2002, se concluye, también, que el actor tenía derecho a conocer si ya se había producido el reconocimiento y la liquidación de su cesantía, como asunto independiente a la realización del pago.

3.5 Sólo resta señalar que una cosa es el derecho de petición, que, como se dijo, puede eventualmente ser protegido por la acción de tutela, cuando al interesado no se le resuelve el objeto de su solicitud, y otra, que tal protección del derecho de petición lleve consigo la alteración de los turnos asignados para el pago de cesantías.

3.6 Esta fue la diferencia que no observaron la entidad demandada y los jueces de instancia, al apoyarse en una parte de la sentencia T-482 de 1999, para denegar esta acción de tutela. En efecto, la Corte en la sentencia citada expresó que “En estas sentencias [T-780 de 1998; T-039 de 1999; T-091 de 1999] se analizó la jurisprudencia sobre las solicitudes de cesantías parciales dentro del mismo período presupuestal y la circunstancia de que la tutela no puede convertirse en un instrumento para violar los turnos de pago de cesantías. Pues, de no ser así, se dijo en estas providencias, la tutela perdería la finalidad para la cual fue creada y sería utilizada como un simple mecanismo para alterar los turnos de pago, vulnerando, de paso, el derecho a la igualdad de quienes también han solicitado el pago parcial de sus cesantías, pero no han interpuesto acción de tutela. Se señaló, también, que corresponde al juez de tutela examinar cada caso concreto para determinar si realmente ha habido violación al derecho a la igualdad y a los demás derechos fundamentales que los actores estiman vulnerados.” (sentencia T-482 de 1999, M.P., dr. Alfredo Beltrán Sierra). Y, más adelante en esta misma providencia, según el caso concreto, la Corte decidió proteger el derecho de igualdad y petición, con la advertencia de que la acción concedida no implicaba alteración de

los turnos asignados.

Esta advertencia, que no habría alteración de los turnos asignados para el pago de las cesantía, obedece al respeto absoluto de la jurisprudencia de la Corte en la que se ha expresado que el juez de tutela, excepcionalmente, podría impartir una orden de pago inmediato de cesantía o alteración de turnos para su pago, si está debidamente probado que existe una grave afectación del mínimo vital del demandante. Es decir, ante la evidente vulneración de derechos fundamentales.

Es de señalar que ésta no es la situación del actor de esta demanda, pues en este caso no está probada tal afectación.

3.7 En conclusión : siguiendo toda la jurisprudencia mencionada, la Sala concederá la acción de tutela impetrada sólo en lo que concierne a la violación del derecho de petición, en razón de que la respuesta suministrada por la Registraduría al actor, el 20 de junio de 2002 (fl. 3), no resolvió el objeto de la solicitud presentada el 14 del mismo mes y año.

En consecuencia, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, la Registraduría, si aún no lo ha hecho, suministrará al actor una respuesta de fondo sobre lo concerniente al trámite de su cesantía. Si ya se produjo el reconocimiento y la liquidación, se le dirá en qué estado se encuentra el trámite para el pago. En el caso de agotamiento de la partida presupuestal, se le informará el estado del trámite adelantado por la Registraduría ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sobre una fecha aproximada de cuándo podrá pagársele lo debido.

No sobra advertir que esta respuesta no implicará alteración de turnos asignados para el pago de cesantía.

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

RESUELVE:

Revocar la sentencia de fecha veinte (20) de agosto de dos mil dos (2002), proferida por el

Tribunal Superior de Bogotá, Sala Civil, en la acción de tutela presentada por José David Avila Serrano contra la Registraduría Nacional del Estado Civil. En consecuencia, se concede la tutela impetrada, sólo por la violación del derecho fundamental de petición, en la comunicación presentada el día 14 de junio de 2002.

Por lo tanto, se ordena a la Registradora Nacional del Estado Civil, o en quien ella delegue, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, si aún no lo ha hecho, suministre al actor una respuesta de fondo sobre lo concerniente al trámite de su cesantía. Si ya se produjo el reconocimiento y la liquidación, se le dirá en qué estado se encuentra el trámite para el pago. En caso de agotamiento de la partida presupuestal, se le informe el estado del trámite adelantado por la Registraduría ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sobre una fecha aproximada de cuándo podrá pagársele lo debido.

Es claro que la respuesta que se ordena dar no implica alteración de turnos asignados para el pago de cesantías definitivas.

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

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General