

T-019-97

Sentencia T-019/97

SOLICITUD DE INFORMACION POR CORTE CONSTITUCIONAL-Investigación disciplinaria por no suministro

Dado que la acción de tutela se refiere de manera expresa a una violación del principio de igualdad por una presunta discriminación en el pago de las mesadas pensionales y de otros derechos sociales, la Sala ordenó al gerente Liquidador del establecimiento público así como al Alcalde de la Ciudad, suministraran la información pertinente para acometer el respectivo análisis. Vencido el término probatorio y sin que se hubiere recibido información alguna, la Sala reiteró la solicitud. No obstante, ni el Alcalde, ni el Gerente Liquidador dieron respuesta a la solicitud de la Corte Constitucional. La consecuencia de la conducta es la de tener “por ciertos los hechos”. Por lo demás, en la parte resolutive de esta sentencia se pondrá en conocimiento del Procurador General de la Nación la negativa de las autoridades para brindar a la Corte la colaboración exigida, con el objeto de que se adelante la respectiva investigación disciplinaria y se impongan las sanciones a que haya lugar.

PARTIDA PRESUPUESTAL-Ejecución o apropiación para pago de salarios/PROCESO EJECUTIVO INEFICAZ-Pago de salarios atrasados

Las entidades tanto del sector central como de la esfera descentralizada del Estado, deben reflejar en sus presupuestos las partidas necesarias para atender el servicio puntual de la función pública. El pago del salario de los servidores públicos y de sus demás derechos, no se libra a una decisión aleatoria de quienes gestionan la cosa pública. Cada empleo supone unas funciones específicas que deben ser cumplidas, lo mismo que un rubro presupuestal con cargo al cual se satisfacen las obligaciones correlativas del sujeto público. De ahí que la Corte, sobre la base de la existencia del derecho claro e indiscutible al salario, elemento esencial del derecho al trabajo, haya señalado que si en el caso concreto la acción ejecutiva no se revela efectiva, a través de la acción de tutela, puede entonces el juez constitucional entrar a proteger el mencionado derecho fundamental ordenando el pago de los salarios atrasados y disponiendo que si la partida presupuestal se encuentra agotada, en la siguiente vigencia fiscal se apropia en los recursos que sean necesarios. En el caso presente, la mesada pensional sustituye materialmente el salario, vale decir, para quien goza de ella

funge como tal y, de otro lado, el proceso ejecutivo probadamente se ha tornado ineficaz e inidóneo, pues en vista de la insolvencia de la antigua empresa distrital de servicios públicos, las órdenes de pago y los embargos han sido palmariamente infructuosos. La defensa de los derechos fundamentales, no puede ser teórica, como quiera que la acción de tutela es el instrumento más importante para lograr su efectiva realización y respeto.

Si logra comprobarse que las autoridades públicas tienen poder de control y que éste se ha ejercido de manera abusiva o arbitraria, produciéndose como resultado la manifiesta afectación de derechos laborales y prestacionales de ciertos trabajadores de la empresa sujeta a liquidación, es evidente que más allá de la ley se quebrantan normas constitucionales. En el presente caso, las autoridades distritales, han violado el derecho al trabajo y a la seguridad social del actor, a quien no se le han pagado sus mesadas pensionales, pese a haber interpuesto y tramitado la respectiva acción judicial. De una parte, el distrito tiene absoluto poder de disposición sobre las Empresas públicas -en liquidación-, hasta el punto de que dispuso su creación y extinción y, al término de la liquidación, asumirá sus activos y pasivos. El persistente incumplimiento del pago de las mesadas pensionales causadas, iniciado tempranamente luego de que la empresa entró en liquidación, aunado a su reducido patrimonio, demuestra que pudiéndose estimar el volumen del pasivo cierto a cargo de la entidad, dejó de hacerse o ello se hizo de manera ligera y negligente.

#### LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Apropiación recursos para pago de pasivo laboral

Viola los cánones mínimos de responsabilidad y de buena fe, exigibles de quienes dirigen los destinos del Estado, la decisión de liquidar una entidad pública sin que se tenga una idea clara del pasivo laboral y de los medios financieros que deben procurarse para su cancelación. No corresponde al Estado social de derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana y en el valor del trabajo, que los pasivos laborales de las entidades públicas desaparezcan materialmente a través del fácil expediente de disponer su liquidación administrativa sin parar mientes en los recursos que han de arbitrarse para su definitiva cancelación. El Estado no puede patentar esta vía de expoliación del trabajo que reduce, a la persona que le ha prestado sus servicios, a simple instrumento del poder que ha de sobrellevar la carga exorbitante de sufrir, con la pérdida de sus derechos laborales y prestacionales, la gestión ineficiente o desafortunada de quienes lo gobiernan.

DERECHO AL MINIMO VITAL-Pago oportuno de mesadas pensionales/LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Falta de estimación pasivos prestacionales

La prolongada mora -superior a tres años- en el pago de las mesadas pensionales causadas, que afecta el mínimo vital de un anciano de sesenta y ocho años de edad, la que se mantiene pese a las órdenes judiciales de pago, demuestra que el costo negativo de la decisión de "privatizar" el servicio público, recae injustamente en aquél y en personas que se encuentran en análoga situación como extrabajadores de la empresa. La indefinición del tiempo de duración de la liquidación de una empresa insolvente, no tiene sentido diferente del de perjudicar a los acreedores laborales que, en vano, intentan e intentarán perseguir ejecutivamente sus derechos, siempre sin éxito. La edad avanzada del pensionado que, en este caso, reclama su derecho al pago de sus mesadas, no se compadece con la incertidumbre e indefinición a la que se supedita la asunción del pasivo laboral por parte del distrito. A mayor duración de la liquidación, corresponde una menor expectativa de vida del actor, lo que resulta inequívocamente desproporcionado si se parte de la premisa de que por la situación de insolvencia de la empresa, el pasivo prestacional se radicará definitivamente en el distrito. La abstención de las autoridades distritales que decidieron la liquidación de la empresa de servicios públicos, sin estimar adecuadamente la capacidad financiera para cancelar sus pasivos prestacionales y que, se ha mantenido, pese a la acción ejecutiva y a la carencia previsible de toda capacidad de pago por parte de ésta última, configura una conducta arbitraria del distrito y de sus autoridades que tienen sobre ella pleno poder de control, el cual no se puede utilizar para escamotear el pago de los derechos laborales y prestacionales de sus antiguos servidores.

Referencia: Expediente T-105732

Actor: Manuel Salcedo Echeverría

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-105732 adelantado por MANUEL SALCEDO ECHEVERRIA contra el DISTRITO TURISTICO, CULTURAL E HISTORICO DE SANTA MARTA y las EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES DE SANTA MARTA -EN LIQUIDACION-

ANTECEDENTES

1. El 10 de abril de 1996, el apoderado del señor Manuel Salcedo Echeverría, interpuso acción de tutela contra el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta -en liquidación-, ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, por considerar que estas entidades vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social y a la protección de la tercera edad de su poderdante.

El representante judicial manifestó que su cliente fue pensionado por jubilación de las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta, mediante Resolución N° 045 de septiembre 2 de 1993. Señaló, sin embargo, que esta entidad ha discriminado al señor Salcedo Echeverría, “de manera injusta y arbitraria”, en el pago de las mesadas pensionales. En efecto, mientras que a otros pensionados les han sido canceladas sus respectivas mesadas, en forma oportuna y regular, a su poderdante se le adeuda el pago de las siguientes: las mesadas correspondientes a julio de 1990, agosto a diciembre de 1990, enero a diciembre de 1991, enero a diciembre de 1992, enero a diciembre de 1993, el reajuste de enero a abril de 1994, la prima proporcional a 5 meses de 1990, la prima de los años 1991 y 1992 y la diferencia de prima dejada de pagar en 1993, todo lo cual suma una deuda total de \$4.362.507,75 pesos.

Según el demandante, las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta han efectuado

pagos a otros pensionados, entre quienes cabe mencionar a los señores Ernesto Anicharico, Danilo Narváez, Nelson Tejada, Orlando Yacomelo, María Goenaga y Etilda Troya.

El apoderado del señor Salcedo Echeverría indicó que “esta situación discriminatoria, obligó a mi cliente a interponer a través de apoderado demanda ejecutiva laboral contra las Empresas Públicas Distritales de Santa Marta; proceso que se tramitó ante el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Santa Marta y en donde se solicitó y obtuvo se decretaran como medidas previas embargo de cuentas corrientes bancarias y de otros bienes”. Sin embargo, señala que no ha sido posible el embargo de bienes por valor de las sumas adeudadas. Indica que, pese a que el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Santa Marta, por providencia de septiembre 25 de 1995, liquidó el crédito, intereses y agencias en favor del señor Manuel Salcedo Echeverría, por la suma de \$4.882.373,24 pesos, hasta el momento no ha sido posible que la entidad demandada cumpla con sus obligaciones. Por otra parte, el actor manifestó que su poderdante cuenta con 68 años de edad y la pensión de jubilación constituye su único ingreso y sustento económico.

En razón de todo lo anterior, el demandante solicitó: (1) la tutela de los derechos fundamentales de su cliente, “en el sentido de que se le reconozcan y paguen los derechos pensionales (primas y mesadas pensionales), más los intereses y agencias en derecho que le fueron liquidados por el Juzgado 1° Laboral del Circuito de Santa Marta, en providencia de fecha 25 de septiembre de 1995 (...), y con respectiva actualización a la fecha del fallo de tutela”; y, (2) que se ordene al Alcalde Distrital de Santa Marta y al Gerente Liquidador de las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta el reconocimiento y pago de los derechos pensionales del señor Manuel Salcedo Echeverría, en el plazo perentorio de 48 horas a partir de la expedición del fallo de tutela.

2. Mediante oficio fechado el 15 de abril de 1996, el Gerente Liquidador de las Empresas Públicas de Santa Marta informó al Tribunal de tutela que, efectivamente, esa entidad adeuda las mesadas pensionales al señor Manuel Salcedo Echeverría. Manifestó, sin embargo, que los derechos del señor Salcedo no han podido ser cancelados, toda vez que la situación económica de la empresa (...), es bastante precaria, por no decir caótica en extremo, ya que carece de los recursos siquiera indispensables para su propio sostenimiento, pues la Alcaldía dispone de una partida presupuestal, para los gastos de administración, que es con lo que se paga los sueldos del personal activo; lo mismo que las mesadas de los

pensionados”.

De otro lado, el representante legal de las Empresas Públicas de Santa Marta señaló que, de común acuerdo con el Alcalde Distrital, se están llevando a cabo una serie de gestiones para conseguir los recursos necesarios para proceder al pago del pasivo laboral de la entidad. Indicó que, cuando esto ocurra, “procederemos a pagarle al señor Manuel Salcedo Echeverría, su obligación, la que será tenida en cuenta de manera prioritaria”.

A su comunicación, el funcionario demandado acompañó una relación de los pagos de mesadas pensionales efectuados a los señores Ernesto Anicharico, Danilo Narváez, Nelson Tejada, Orlando Yacomelo, María Goenaga y Etilda Troya desde 1993 hasta la fecha.

3. Por providencia de abril 23 de 1996, el Tribunal Administrativo del Magdalena, rechazó la tutela instaurada por el apoderado del señor Manuel Salcedo Echeverría contra el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta.

El Tribunal de tutela observó que a los señores Ernesto Anicharico, Danilo Narváez, Nelson Tejada, Orlando Yacomelo, María Goenaga y Etilda Troya, al igual que al señor Manuel Salcedo Echeverría, “no le figuran canceladas las mesadas de enero a abril de 1993 ni reajustes de mayo a diciembre de ese año, como tampoco el reajuste de enero a abril de 1994; y las mesadas canceladas corresponden a los meses de mayo de 1993 hasta octubre de 1995 cancelados en enero 18 de 1996 y el pago último realizado en marzo 6 de 1996; no advirtiéndose cancelación alguna de las mesadas concernientes a los meses y años anteriores a abril de 1993”.

De igual forma, el juzgador manifestó que, “las pruebas antes referenciadas no establecen que por las Empresas Públicas Municipales y Distrito de Santa Marta se hubiese alterado el orden de pago de las mesadas pensionales con relación al accionante y las personas que él menciona; como tampoco la cancelación de mesadas correspondientes a los años comprendidos desde 1990 hasta abril de 1993 sin incluir al señor Salcedo Echeverría, por lo que el derecho fundamental consagrado en el artículo 13 de la C.P., o derecho a la igualdad invocado no aparece vulnerado”.

Por otra parte, el Tribunal indicó que, aún cuando en el caso de autos el proceso ejecutivo

laboral resultó ineficaz, “es sin embargo el medio que ha señalado la ley y que si se persigue en subsidio el pago de esa deuda a través de la tutela los resultados serían iguales por cuanto conforme a lo expresado por el Gerente de las Empresas Públicas y conocido notoriamente se trata de un problema económico de dicha entidad que le impide cumplir con los pasivos laborales a su cargo”.

Por último, el juzgador, “en consideración a que efectivamente se le adeudan las indicadas mesadas y se trata de una persona de la tercera edad”, previno a los demandados en el sentido de que, una vez obtenidas las sumas pertinentes, cancelen lo adeudado al demandante. De igual modo, el Tribunal instó al Alcalde Distrital para que, de manera urgente, consiguiera los recursos necesarios para efectuar el anotado pago.

La anterior decisión fue enviada a la Corte Constitucional para su eventual revisión y, al ser seleccionada, correspondió a esta Sala su conocimiento.

4. A través de auto fechado el 12 de noviembre de 1996, la Sala Tercera de Revisión decretó una serie de pruebas destinadas a esclarecer algunos aspectos del caso sometido a su conocimiento.

En primer lugar, ordenó al Alcalde Distrital de Santa Marta y al Gerente Liquidador de las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta que respondieran los siguientes interrogantes: (1) ¿Las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta ya fueron liquidadas? En caso de no haber finalizado aún el proceso de liquidación, se solicita el envío de los estados financieros de la empresa a junio 30 de 1996; (2) ¿En qué fecha se jubiló el señor Manuel Salcedo Echeverría? ¿A cuánto ascienden las sumas adeudadas actualmente al señor Salcedo Echeverría? En la actualidad, ¿el señor Manuel Salcedo Echeverría recibe sus mesadas pensionales oportunamente?; (3) ¿En qué fecha se jubilaron los señores Ernesto Anicharico, Danilo Narváez, Nelson Tejada, Orlando Yacomelo, María Goenaga y Etilda Troya? ¿A cuánto ascienden las sumas adeudadas actualmente a cada uno de estos señores?; (4) ¿Cuáles son los criterios que se han utilizado para fijar el orden de prioridades en la cancelación de los pagos atrasados a los pensionados de las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta?; y, (5) ¿Con cargo a qué recursos se efectuará el pago del pasivo laboral de las Empresas Públicas de Santa Marta? ¿De dónde provendrán estos recursos? ¿Cuándo se tiene previsto que quedará saldado el anotado pasivo laboral? ¿Existe algún plan o programa

de pagos a los distintos pensionados de las Empresas Públicas de Santa Marta?.

De otro lado, ordenó a los funcionarios demandados que remitieran una relación en que constaran los nombres, fecha de jubilación y suma adeudada a la fecha, de todos los pensionados de las Empresas Públicas de Santa Marta, a partir de 1990.

Ante el incumplimiento de las órdenes impartidas por la Corporación por parte del Alcalde Distrital de Santa Marta y del Gerente Liquidador de las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta, el 27 de noviembre de 1996, la Sala los requirió, bajo los apremios legales, para que dieran cumplimiento a las disposiciones del auto de noviembre 12 de 1996. Pese a lo anterior, a la fecha no se ha recibido respuesta alguna.

## FUNDAMENTOS

1. El 10 de abril de 1996, Manuel Salcedo Echeverría, de 68 años de edad y pensionado de las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta - en liquidación -, interpuso acción de tutela contra el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta y la mencionada entidad. A juicio del actor, los demandados vulneran su derecho a la igualdad (C.P. art. 13), a la seguridad social (C.P. art. 48) y a la protección de la tercera edad, en razón, entre otras cosas, del no pago de 42 mesadas pensionales a las que tiene derecho, - de julio de 1990 a diciembre de 1993 -. Alega que la omisión en el pago ha sido discriminatoria, pues otras personas pensionadas han recibido las correspondientes mesadas. Indica que ha acudido a todos los mecanismos jurídicos para que las Empresas respondan por su derecho a la seguridad social, pero que sólo logró que, el 25 de noviembre de 1995, el Juez 1° Laboral del Circuito de Santa Marta reconociera y liquidará la deuda a su favor por una cuantía de \$4.882.373.24 pesos, sin que fuera posible el cobro coactivo por la precaria situación en la que se encuentra la entidad. Añade que después de haber realizado todas las gestiones jurídicamente posibles, no es justo que, a su edad, se le someta a más dilaciones para poder gozar integralmente de la pensión a la cual tiene derecho.

Señala, por último, que demanda tanto al establecimiento público denominado "Empresas Públicas Municipales de Santa Marta" del cual es pensionado, como al Distrito, como quiera que éste, por virtud del Decreto Acuerdo N° 967 de 1992, asumirá los derechos y obligaciones de la entidad, una vez concluya la liquidación. El gerente liquidador del establecimiento público demandado intervino escuetamente indicando que, en efecto, la

entidad adeuda al actor la suma mencionada, pero que, sin embargo, los derechos del señor Salcedo no han podido ser cancelados, toda vez que su situación económica “es bastante precaria, por no decir caótica en extremo, ya que carece de los recursos siquiera indispensables para su propio sostenimiento, pues la Alcaldía dispone de una partida presupuestal, para los gastos de administración, que es con lo que se paga los sueldos del personal activo; lo mismo que las mesadas de los pensionados”.

El fallador rechazó la tutela instaurada. A su juicio, la entidad no vulneró el derecho a la igualdad del actor, conclusión a la que llega después de indagar por los pagos pensionales realizados por la entidad a otros pensionados, a partir de 1993. Al respecto manifestó que, “las pruebas antes referenciadas no establecen que por las Empresas Públicas Municipales y Distrito de Santa Marta se hubiese alterado el orden de pago de las mesadas pensionales con relación al accionante”.

El Tribunal indicó que, pese a que el proceso ejecutivo laboral resultó ineficaz, “es sin embargo el medio que ha señalado la ley y que si se persigue en subsidio el pago de esa deuda a través de la tutela los resultados serían iguales por cuanto conforme a lo expresado por el Gerente de las Empresas Públicas y conocido notoriamente se trata de un problema económico de dicha entidad que le impide cumplir con los pasivos laborales a su cargo”.

Añadió, sin embargo, que “en consideración a que efectivamente se le adeudan las indicadas mesadas y se trata de una persona de la tercera edad”, una vez obtenidas las sumas pertinentes, se debería cancelar lo adeudado al demandante. De igual modo, el Tribunal instó al Alcalde Distrital para que, de manera urgente, consiguiera los recursos necesarios para efectuar el anotado pago.

2. Dado que la acción de tutela se refiere de manera expresa a una violación del principio de igualdad por una presunta discriminación en contra del actor en el pago de las mesadas pensionales y de otros derechos sociales, la Sala ordenó al gerente Liquidador del establecimiento público así como al Alcalde de la Ciudad, suministraran la información pertinente para acometer el respectivo análisis. Vencido el término probatorio y sin que se hubiere recibido información alguna, la Sala reiteró la solicitud. No obstante, ni el Alcalde de Santa Marta, ni el Gerente Liquidador dieron respuesta a la solicitud de la Corte Constitucional. En los términos del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, la consecuencia de

la conducta es la de tener “por ciertos los hechos”. Por lo demás, en la parte resolutive de esta sentencia se pondrá en conocimiento del Procurador General de la Nación la negativa de las autoridades para brindar a la Corte la colaboración exigida, con el objeto de que se adelante la respectiva investigación disciplinaria y se impongan las sanciones a que haya lugar (D. 2067, art. 50).

El establecimiento demandado alega que la suspensión del pago de las mesadas pensionales se debe al estado crítico por el que atraviesa. Indica que el pago de las mesadas se realizará en la medida en que se obtengan los recursos para tal efecto. Sin embargo, pese al requerimiento de la Corte, ni el gerente liquidador ni el alcalde aportan prueba alguna que demuestre que se esté haciendo algún esfuerzo serio para sufragar tales deudas. En estas condiciones no existe ningún motivo válido para pensar que el establecimiento desarrolla las gestiones necesarias para resolver la deuda pensional decretada hace más de seis años y que se ha venido acrecentando con el paso del tiempo.

4. Se pregunta la Corte si a través de la acción de tutela puede, el titular reconocido de una pensión de jubilación de una entidad descentralizada del orden distrital - aparentemente insolvente -, objeto de liquidación, exigir el pago de mesadas atrasadas y de otros derechos sociales, que no han sido pagados, pese a la existencia incontrovertible del crédito y de la orden de ejecución impartida dentro del proceso ejecutivo instaurado contra aquélla.

La existencia de un medio judicial idóneo para perseguir el pago de los derechos pensionales, desde luego impide que se pueda plantear, en principio, la procedencia de la acción de tutela con miras a hacer efectivos los créditos ciertos que de ellos se derivan. La Corte, sin embargo, ha considerado que la acción puede prosperar cuando se reúne la totalidad de las condiciones que hacen forzosa la cancelación de un derecho laboral de un servidor del Estado y la acción ejecutiva, en el caso concreto, no resulta eficaz para lograr su cabal solución.

En efecto, las entidades tanto del sector central como de la esfera descentralizada del Estado, deben reflejar en sus presupuestos las partidas necesarias para atender el servicio puntual de la función pública. El pago del salario de los servidores públicos y de sus demás derechos, no se libra a una decisión aleatoria de quienes gestionan la cosa pública. Cada empleo supone unas funciones específicas que deben ser cumplidas, lo mismo que un rubro

presupuestal con cargo al cual se satisfacen las obligaciones correlativas del sujeto público. De ahí que la Corte, sobre la base de la existencia del derecho claro e indiscutible al salario, elemento esencial del derecho al trabajo, haya señalado que si en el caso concreto la acción ejecutiva no se revela efectiva, a través de la acción de tutela, puede entonces el juez constitucional entrar a proteger el mencionado derecho fundamental ordenando el pago de los salarios atrasados y disponiendo que si la partida presupuestal se encuentra agotada, en la siguiente vigencia fiscal se apropia en los recursos que sean necesarios.

En el caso presente, la anterior doctrina podría reiterarse, por dos motivos: La mesada pensional sustituye materialmente el salario, vale decir, para quien goza de ella funge como tal y, de otro lado, el proceso ejecutivo probadamente se ha tornado ineficaz e inidóneo, pues en vista de la insolvencia de la antigua empresa distrital de servicios públicos, las órdenes de pago y los embargos han sido palmariamente infructuosos. No obstante, en el contexto descrito, de prosperar la acción de tutela, la orden del juez constitucional se limitaría a reiterar lo ya dispuesto por el juez laboral. La defensa de los derechos fundamentales, no puede ser teórica, como quiera que la acción de tutela es el instrumento más importante para lograr su efectiva realización y respeto. Además de que no es posible ni prudente abrirle un horizonte de inocuidad a la acción de tutela, debe evitarse la duplicidad en el ejercicio de las acciones judiciales tendentes a proteger un derecho fundamental, máxime si por mandato constitucional la tutela no se puede intentar cuando existe un medio judicial idóneo para encauzar la pretensión de quien se siente agraviado con la violación de un derecho fundamental.

5. Las razones expuestas llevan a la Corte a rechazar la posibilidad de que la acción de tutela pueda convertirse en el subrogado procesal de las acciones ejecutivas laborales cada vez que éstas en la práctica no prosperen por ausencia de bienes del deudor. Empero, los hechos reseñados que sirven de trasfondo a la pretensión del actor, arrojan luz sobre el comportamiento del distrito que luego de crear la empresa de servicios públicos, gestionarla por varios años y, finalmente, liquidarla, para en su lugar operar una “privatización”, se desatiende por completo de las obligaciones de orden laboral de esta empresa, de la cual claramente es beneficiaria real, lo que se demuestra con el hecho de que al término de la liquidación del ente descentralizado asumirá todos sus pasivos y activos. Se trata, en últimas, de una extensión de la hacienda distrital. Justamente, sobre este extremo de la situación planteada, conviene que la Corte examine sus implicaciones constitucionales.

En primer término, cabe enunciar un conjunto de datos que son irrefutables. El distrito, por ende, sus autoridades, tienen y conservan, en relación con la empresa de servicios públicos, plena capacidad dispositiva; finalmente, la creación y liquidación de la empresa, obedecieron a una decisión suya, a lo que se agrega que la misma, por lo menos, durante su fase activa, fue una fuente de poder y de rentas. Los haberes dejados al liquidador, destinados a pagar los pasivos laborales de la empresa sometida a liquidación, han sido insuficientes para atender las obligaciones ciertas de este origen. La carencia de bienes y de ingresos, en realidad, no le ha permitido a la empresa acatar la orden de pago del juez laboral. Es menos que improbable que en el futuro aquélla pueda independientemente honrar sus acreencias laborales. Este hecho demuestra que, al disponerse su liquidación, no se estimó debidamente el pasivo laboral y pensional, ni se arbitraron suficientes recursos para su pago. Posteriormente, pese a la temprana verificación del déficit de aprovisionamiento para estos fines y a las órdenes judiciales libradas, el distrito y sus autoridades han permanecido impasibles, como si fueran ajenos a la suerte de la empresa y de sus antiguos trabajadores, pese a tener sobre ella plena capacidad dispositiva.

Se pregunta la Corte si la negligente abstención de las autoridades distritales competentes, para estimar y atender los derechos pensionales ciertos de los trabajadores de una entidad descentralizada - que se liquida para ensayar otro tipo de gestión de los servicios públicos que ésta prestaba -, sujeta a su pleno poder de disposición, viola el derecho al trabajo y a la seguridad social de éstos últimos. A juicio de la Corte, la respuesta a este interrogante no puede darse en abstracto, pues depende de las circunstancias concretas. Si logra comprobarse que las autoridades públicas tienen poder de control y que éste se ha ejercido de manera abusiva o arbitraria, produciéndose como resultado la manifiesta afectación de derechos laborales y prestacionales de ciertos trabajadores de la empresa sujeta a liquidación, es evidente que más allá de la ley se quebrantan normas constitucionales.

La Corte Constitucional considera que, en el presente caso, las autoridades distritales, han violado el derecho al trabajo y a la seguridad social del actor, a quien no se le han pagado sus mesadas pensionales correspondientes a los años de 1990, 1991, 1992 y 1993, pese a haber interpuesto y tramitado la respectiva acción judicial.

De una parte, el distrito tiene absoluto poder de disposición sobre las Empresas públicas - en liquidación -, hasta el punto de que dispuso su creación y extinción y, al término de la

liquidación, asumirá sus activos y pasivos. El persistente incumplimiento del pago de las mesadas pensionales causadas, iniciado tempranamente luego de que la empresa entró en liquidación, aunado a su reducido patrimonio, demuestra que pudiéndose estimar el volumen del pasivo cierto a cargo de la entidad, dejó de hacerse o ello se hizo de manera ligera y negligente.

Viola los cánones mínimos de responsabilidad y de buena fe, exigibles de quienes dirigen los destinos del Estado, la decisión de liquidar una entidad pública sin que se tenga una idea clara del pasivo laboral y de los medios financieros que deben procurarse para su cancelación. No corresponde al Estado social de derecho, fundado en el respeto a la dignidad humana y en el valor del trabajo, que los pasivos laborales de las entidades públicas desaparezcan materialmente a través del fácil expediente de disponer su liquidación administrativa sin parar mientes en los recursos que han de arbitrarse para su definitiva cancelación. El Estado no puede patentar esta vía de expoliación del trabajo que reduce, a la persona que le ha prestado sus servicios, a simple instrumento del poder que ha de sobrellevar la carga exorbitante de sufrir, con la pérdida de sus derechos laborales y prestacionales, la gestión ineficiente o desafortunada de quienes lo gobiernan.

Las autoridades distritales, con posterioridad a la decisión de liquidar la empresa de servicios públicos, tuvieron la oportunidad de redimensionar el pasivo laboral y prestacional y de adoptar las medidas del caso para honrar las acreencias, pero tal cosa no se hizo. La prolongada mora - superior a tres años - en el pago de las mesadas pensionales causadas, que afecta el mínimo vital de un anciano de sesenta y ocho años de edad, la que se mantiene pese a las órdenes judiciales de pago, demuestra que el costo negativo de la decisión de "privatizar" el servicio público - que puede beneficiar al distrito y eventualmente a sus usuarios y nuevos gestores del mismo -, recae injustamente en aquél y en personas que se encuentran en análoga situación como extrabajadores de la empresa.

Los argumentos expuestos llevan a concluir que la abstención de las autoridades distritales que decidieron la liquidación de la empresa de servicios públicos, sin estimar adecuadamente la capacidad financiera para cancelar sus pasivos prestacionales y que, se ha mantenido, pese a la acción ejecutiva y a la carencia previsible de toda capacidad de pago por parte de ésta última, configura una conducta arbitraria del distrito y de sus autoridades que tienen sobre ella pleno poder de control, el cual no se puede utilizar para

escamotear el pago de los derechos laborales y prestacionales de sus antiguos servidores.

## DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

## RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Magdalena el 23 de abril de 1996. En su lugar CONCEDER la tutela de los derechos a la igualdad, al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social del señor MANUEL SALCEDO ECHEVERRIA. En consecuencia, de conformidad con lo expuesto en esta sentencia, se ordena al Alcalde Distrital de Santa Marta que asuma con cargo al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, el pago de los derechos sociales adeudados al señor MANUEL SALCEDO ECHEVERRIA que dieron origen a la presente acción. En consecuencia, dentro de las 72 horas siguientes a la notificación de esta providencia, el funcionario citado deberá iniciar, en forma diligente, la totalidad de las gestiones necesarias para la realización efectiva del pago. Si las condiciones presupuestales no hicieren posible proceder al pago, el funcionario deberá incluir la correspondiente partida en el proyecto de presupuesto de la vigencia fiscal de 1998.

Segundo: PREVENIR al Alcalde Distrital de Santa Marta y al gerente liquidador de las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta - en liquidación - para que en ningún caso vuelvan a incurrir en actuaciones como la que originó el presente proceso. En consecuencia, en lo sucesivo deberán efectuarse las gestiones necesarias para que se incluya, dentro del presupuesto respectivo, una partida adecuada que permita pagar, oportuna e integralmente, las mesadas de los pensionados del establecimiento público en liquidación.

Tercero: COMPULSAR copias del expediente a la Procuraduría General de la Nación - Despacho del señor Procurador General - a fin de que se investigue disciplinariamente el reiterado incumplimiento del Alcalde Municipal de Santa Marta y del gerente liquidador de las Empresas Públicas Municipales de Santa Marta - en liquidación - respecto de la solicitud de colaboración con la justicia formulada por esta Sala de Revisión, a través de auto de noviembre 12 de 1996, y reiterada mediante auto de noviembre 27 de 1996.

Cuarto: COMUNICAR a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional el contenido

de esta providencia, al Concejo Distrital de Santa Marta.

Quinto: LÍBRESE comunicación al Tribunal Administrativo de Magdalena, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de enero de mil novecientos noventa y siete (1997)).

1 En este mismo sentido, veáse la sentencia ST-455 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).