

T-053-14

Sentencia T-053/14

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE CESANTIAS PARCIALES-

Procedencia excepcional por afectación de mínimo vital

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE ACREENCIAS LABORALES-

Supuestos de procedencia por vulneración del mínimo vital

Esta Corte ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela para el cobro de acreencias laborales, cuando se demuestra que el incumplimiento de las mencionadas obligaciones, vulnera o amenaza los derechos fundamentales de los tutelantes al mínimo vital, a la seguridad social o la vida digna. En lo referente al concepto de mínimo vital y su directo menoscabo por el incumplimiento en el pago de acreencias laborales (cesantías parciales), esta Corporación en sentencia T-148 de 2002, estableció una serie de criterios con los cuales se estableció, en cada caso en concreto, su afectación. A saber: (i) existencia de un incumplimiento salarial; (ii) el incumplimiento afecta el mínimo vital del trabajador; (iii) se presume la afectación al mínimo vital, si el incumplimiento es prolongado o indefinido; (iv) se entiende por incumplimiento prolongado o indefinido, aquel que se extiende por más de dos meses, con excepción de aquella remuneración equivalente a un salario mínimo; y (v) los argumentos fundamentados en problemas de índole económico, presupuestal o financieros no justifican el incumplimiento salarial.

MINIMO VITAL-Concepto/DERECHO AL MINIMO VITAL-Fundamental dada su estrecha relación con la dignidad humana y con la garantía al trabajo, a la seguridad social y a la vida digna

El mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, el cual se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional” y encuentra su materialización en las

diferentes acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral.

#### AUXILIO DE CESANTIA-Naturaleza jurídica/CESANTIAS PARCIALES-Reconocimiento

La jurisprudencia constitucional considera que el auxilio de cesantía es un derecho irrenunciable de todos los trabajadores y también parte integrante de la remuneración. El cual, en primer lugar, el empleador está obligado a cancelar a la terminación del vínculo laboral y que al empleado le sirve para atender sus necesidades mientras permanece cesante y en segundo lugar para satisfacer otros requerimientos importantes en materia de vivienda y educación, por lo cual el trabajador puede realizar retiros parciales antes de culminar su relación laboral. Sin embargo, no se puede entender el auxilio de cesantía como un seguro de desempleo, pues su monto es independiente de si el trabajador queda o no desempleado.

#### DERECHO AL MINIMO VITAL-Orden a Alcaldía realizar el pago parcial de las cesantías

Referencia: expedientes T-4075482; T-4075483; T-4075493; T-4075494; T-4075495; T-4075496; T-4075497 y T-4075498

Acciones de tutela interpuestas de forma separada por los señores: Fernando José Jeremías Villamil Cuesta; Luis Alfredo Cifuentes Díaz; Máximo González Cárdenas; Neylan Yasmin Rojas Cifuentes; Álvaro Hernando Batanero Pérez; Dora Lice Rojas Moreno; Liceth Joana Córdoba Guerrero y Álvaro Forero Galindo contra la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) respecto de los expedientes T-4075482; T-4075483; T-4075493; T-4075494; T-4075495; T-4075496; T-4075497 y T-4075498.

De manera preliminar debe anotarse que la Sala de Selección Número Nueve, mediante Auto del veintiséis (26) de septiembre de dos mil trece (2013), escogió y acumulo los expedientes T-4075482; T-4075483; T-4075493; T-4075494; T-4075495; T-4075496; T-4075497 y T-4075498, a fin de que fueran resueltos en una sola sentencia, en razón a la unidad de materia existente en ellos, de conformidad con el artículo 157 del C.P.C y el artículo 5 del Decreto 2067 de 1991.

## I. ANTECEDENTES

Las acciones de tutela objeto de revisión fueron interpuestas por ocho (8) servidores públicos al servicio de la Alcaldía Municipal de Otanche -Boyacá-, para obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, al trabajo, a la vivienda digna, derechos de la familia y al mínimo vital, porque consideran que la entidad a la cual están vinculados vulneró estos derechos al dilatar el reconocimiento y pago de las cesantías parciales de los años 2009, 2010 y 2011, bajo el argumento de que la administración municipal ha carecido de los recursos necesarios para definir esta situación.

Teniendo en cuenta que las acciones de tutela acumuladas comparten los mismos hechos y pretensiones, estos se expondrán en forma unificada.

### Hechos

1.- Los actores son funcionarios públicos vinculados a la Alcaldía Municipal de Otanche -Boyacá-, [1] entidad pública del orden municipal. Manifiestan que mediante derecho de petición solicitaron la liquidación y pago de las cesantías e intereses de cesantías causadas en los años 2009, 2010 y 2011 con el fin de acceder al mejoramiento de su vivienda y en algunos casos a la financiación de estudios superiores de sus hijos [2]. Sin embargo, en respuesta al anterior requerimiento, la Alcaldía Municipal de Otanche informó que se realizaría la revisión de la documentación con el fin de buscar una solución a los valores de cesantías y demás intereses moratorios adeudados a los accionantes, pero no se pronunció de fondo sobre el reconocimiento y pago de la prestación solicitada.

2.- Ante el silencio de la administración, los peticionarios interpusieron las acciones de tutela de la referencia, en las que solicitan la salvaguarda de sus derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, al trabajo, a la vivienda digna, derechos de la familia y al mínimo vital, con ocasión al cobro parcial de las cesantías junto con los intereses corrientes y moratorios, conforme a la normativa jurídica pertinente. Consideran que la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para la protección de sus derechos, porque está claro que tienen derecho a la prestación económica reclamada y al no existir desacuerdo entre éstos y la entidad accionada, no deben ser sometidos a la larga espera de un juicio contencioso administrativo.

Traslado y contestación de la demanda.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, admitió las acciones de amparo el veinticinco (25) de julio de dos mil trece (2013) y requirió a la Alcaldía Municipal de Otanche para que se pronunciara sobre los hechos narrados en las ocho (8) acciones tutela y ejerciera su derecho de defensa y contradicción.

Mediante escrito presentado el primero (01) de agosto de dos mil trece (2013), el Representante Legal del municipio de Otanche reconoció el derecho que le asiste a los accionantes sobre el reconocimiento y pago de las cesantías parciales. Argumentó que la administración municipal ha tenido interés en buscar una solución efectiva respecto de la problemática planteada en las acciones de tutela. Sin embargo, la administración ha carecido de recursos para definir esta situación.

Asimismo, sostiene que en estos casos la acción de amparo constitucional es improcedente por cuanto una persona que acude a la administración de justicia en aras de buscar la protección de sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico para el caso específico. Es decir, la acción de tutela no es un mecanismo alternativo que reemplace los procesos judiciales o que permita adoptar decisiones paralelas a las del funcionario que está conociendo de un determinado asunto radicado bajo su competencia.

Por lo anterior, solicita se declaren improcedentes las acciones de amparo de la referencia, toda vez que, la Alcaldía Municipal de Otanche no ha desconocido en ningún momento los derechos prestacionales que les asisten a los accionantes, los cuales se cancelarán de

acuerdo a la disponibilidad presupuestal de la entidad territorial.

#### Sentencias de instancia

Mediante sentencias del cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013), el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche concedió el amparo deprecado por los actores al considerar que la administración vulneró los derechos fundamentales al trabajo, al debido proceso y derecho de defensa, derechos de la familia y el derecho a la vida digna de los funcionarios. Argumentó que los peticionarios necesitan las cesantías parciales para el estudio superior de sus hijos y mejoras en su vivienda, respectivamente, pues de las pruebas obrantes en los expedientes (material fotográfico anexo que muestra el mal estado de la vivienda de los peticionarios y recibos de pago de matrícula universitaria) se observa la imperiosa necesidad de acceder a las pretensiones requeridas con el fin de salvaguardar el derecho al mínimo vital y a una vivienda en condiciones dignas.

Por lo anterior, la autoridad judicial ordenó a la Alcaldía Municipal de Otanche, que en el término de diez (10) días siguientes a la notificación de las sentencias objeto de revisión, adelantara los trámites pertinentes para que se efectuara el reconocimiento y pago de las cesantías parciales adeudadas a los actores, indexadas, más los intereses a las cesantías y sanción moratoria a que haya lugar. La anterior decisión no fue objeto de impugnación.

Pruebas allegadas en sede de revisión por la Alcaldía Municipal de Otanche.

Por medio de oficio DA-200-08-2013-519, allegado a la Secretaría de esta Corporación el quince (15) de enero de dos mil catorce (2014), el representante legal de la Alcaldía de Otanche, Boyacá, aportó el siguiente material probatorio por medio del cual notifica a esta Corporación sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche dentro de los siguientes procesos: acción de tutela instaurada por Fernando José Jeremías Villamil con No. 15507-40-89-001-2013-00071-00, acción de tutela instaurada por Luis Alfredo Cifuentes Díaz con No. 15507-40-89-001-2013-00072-00, acción de tutela instaurada por Máximo González Cárdenas con No. 15507-40-89-001-2013-00065-00, acción de tutela instaurada por Neylan Yasmin Rojas Cifuentes con No. 15507-40-89-001-2013-00066-00, acción de tutela instaurada por Álvaro Hernando Batadero Pérez con No. 15507-40-89-001-2013-00067-00, acción de tutela instaurada por Dora Lice Rojas Moreno No. 15507-40-89-001-2013-00068-00, acción de

tutela instaurada por Liceth Joana Córdoba Guerrero con No. 15507-40-89-001-2013-00069-00, acción de tutela instaurada por Álvaro Forero Galindo con N° 15507-40-89-001-2013-00070-00, mediante las cuales se ordenó a la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de las referidas providencias, adelantara los trámites necesarios para pagar las cesantías, intereses a las cesantías y sanciones moratorias a los referidos petitionarios. A saber:

- Copia de la resolución No. 519 del 29 de agosto de 2013, por medio de la cual se modifica la resolución No. 454 de julio de 2013 y se ajusta la liquidación parcial de las cesantías del señor Fernando José Jeremías Villamil, parte accionante dentro del expediente T-4075482[3].
- Copia de la resolución No. 518 del 29 de agosto de 2013, por medio de la cual se modifica la resolución No. 449 de julio de 2013 y se ajusta la liquidación parcial de las cesantías de la señora Liceth Johana Córdoba Guerrero, parte accionante dentro del expediente T-4075497[4].
- Copia de la resolución No. 568 del 20 de septiembre de 2013, por medio de la cual se modifica la resolución No. 447 de julio de 2013 y se ajusta la liquidación parcial de las cesantías del señor Luís Alfredo Cifuentes Díaz, parte accionante dentro del expediente T-4075483[5].
- Copia de pago parcial de cesantías, en cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá del 5 de agosto de 2013 en acción de tutela No. 15507-4089-001-2013-00072-00 al señor Luis Alfredo Cifuentes Díaz, parte accionante dentro del expediente T-4075483[6].
- Copia de la resolución No. 565 del 20 de septiembre de 2013, por medio de la cual se modifica la resolución No. 452 de julio de 2013 y se ajusta la liquidación parcial de las cesantías del señor Álvaro Hernando Batanero, parte accionante dentro del expediente T-4075495[7].
- Copia de pago parcial de cesantías, en cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá del 5 de agosto de 2013 en acción de tutela No. 15507-4089-001-2013-00067-00 al señor Álvaro Hernando Batanero, parte accionante

dentro del expediente T-4075495[8].

- Copia de la resolución No. 564 del 20 de septiembre de 2013, por medio de la cual se modifica la resolución No. 448 de julio de 2013 y se ajusta la liquidación parcial de las cesantías del señor Álvaro Forero Galindo, parte accionante dentro del expediente T-4075498[9].

- Copia de pago parcial de cesantías, en cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá del 5 de agosto de 2013 en acción de tutela No. 15507-4089-001-2013-00070-00 al señor Álvaro Forero Galindo, parte accionante dentro del expediente T-4075498[10].

- Copia de la resolución No. 566 del 20 de septiembre de 2013, por medio de la cual se modifica la resolución No. 450 de julio de 2013 y se ajusta la liquidación parcial de las cesantías de la señora Dora Lice Rojas Moreno, parte accionante dentro del expediente T-4075496[11].

- Copia de pago parcial de cesantías, en cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá del 5 de agosto de 2013 en acción de tutela No. 15507-4089-001-2013-00068-00 a la señora Dora Lice Rojas Moreno, parte accionante dentro del expediente T-4075496[12].

- Copia de la resolución No. 563 del 20 de septiembre de 2013, por medio de la cual se modifica la resolución No. 451 de julio de 2013 y se ajusta la liquidación parcial de las cesantías de la señora Neila Yasmin Rojas Cifuentes, parte accionante dentro del expediente T-4075494[13].

- Copia de pago parcial de cesantías, en cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá del 5 de agosto de 2013 en acción de tutela No. 15507-4089-001-2013-00066-00 a la señora Neila Yasmin Rojas Cifuentes, parte accionante dentro del expediente T-4075494[14].

- Copia de la resolución No. 567 del 20 de septiembre de 2013, por medio de la cual se modifica la resolución No. 453 de julio de 2013 y se ajusta la liquidación parcial de las cesantías del señor Máximo González Cárdenas, parte accionante dentro del expediente

T-4075493[15].

· Copia de pago parcial de cesantías, en cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá del 5 de agosto de 2013 en acción de tutela No. 15507-4089-001-2013-00065-00 al señor Máximo González Cárdenas, parte accionante dentro del expediente T-4075493[16].

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1.- Competencia

Esta Sala es competente para revisar las providencias proferidas en el trámite de las acciones de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2.- Asunto objeto de revisión y problema jurídico

En esta oportunidad la Sala conoce los casos de ocho (8) funcionarios de la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá que solicitan el reconocimiento y pago de sus cesantías parciales con el fin de realizar mejoras a sus viviendas ante la precaria infraestructura en la que se encuentran éstas y el pago de matrícula universitaria, en uno de los casos. En los ocho (8) casos acumulados, el pago de la referida prestación había sido dilatado por la administración bajo el argumento de no contar con la disponibilidad presupuestal para satisfacer su obligación legal de cancelar el auxilio correspondiente a los años 2009, 2010 y 2011.

Por lo anterior, corresponde a la Sala de Revisión determinar si la Alcaldía de Otanche habría vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, al trabajo, a la vivienda digna, derechos de la familia y al mínimo vital de ocho (8) de sus funcionarios, que cumplen con los requisitos legales para solicitar el reconocimiento y pago de las cesantías parciales de los años 2009, 2010 y 2011 con destino a la compra, construcción y reparación de sus viviendas, bajo el argumento de que la administración municipal no cuenta con la disponibilidad presupuestal para satisfacer su obligación legal.

Para dar respuesta a esta pregunta, la Sala Octava de Revisión, se referirá a continuación a

i) Procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de acreencias laborales (reconocimiento y pago de cesantías parciales) por afectación directa al mínimo vital. Reiteración de jurisprudencia; ii) derecho fundamental al mínimo vital y su directa relación con la dignidad humana. Reiteración de jurisprudencia; iii) auxilio de cesantía. Naturaleza jurídica y retiro parcial de la prestación; y por último; (iv) se realizará un análisis de los casos concretos.

3.- Procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de acreencias laborales (reconocimiento y pago de cesantías parciales) por afectación directa al mínimo vital. Reiteración de jurisprudencia.

Esta Corporación ha establecido de manera reiterada que la acción de tutela no procede, por regla general, para reclamar el pago de acreencias laborales.[17]

Específicamente, la Corte Constitucional ha considerado que “corresponde a la jurisdicción ordinaria, mediante el ejercicio de la acción ordinaria laboral respectiva, la competencia para ventilar asuntos relativos a la reclamación de acreencias de orden laboral, tal como se encuentra contemplado en el Código Procesal del Trabajo”. [18]

Lo anterior encuentra sustento en la naturaleza de la acción de tutela, la cual se define como un mecanismo subsidiario para la protección de derechos fundamentales, y por lo tanto cuando existen otros medios idóneos de defensa es improcedente, toda vez que el espíritu de la misma no es suplir o adicionar instancias a los procesos y recursos que ordinariamente deben ser utilizados.

Sin embargo, esta Corte ha admitido la procedencia excepcional de la acción de tutela para el cobro de acreencias laborales, cuando se demuestra que el incumplimiento de las mencionadas obligaciones, vulnera o amenaza los derechos fundamentales de los tutelantes al mínimo vital, a la seguridad social o la vida digna. En este sentido, en sentencia T-963 de 2007, concluyó:

“(…) excepcionalmente cuando la falta de pago de las acreencias laborales, vulnera o amenaza los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, a la seguridad social y/o a la subsistencia, la tutela procede para la reclamación efectiva de aquellas acreencias que constituyan la única fuente de recursos económicos que permiten sufragar las

necesidades básicas, personales y familiares de la persona afectada”.

De esta manera, la acción de amparo procede para la reclamación efectiva de aquellas acreencias laborales que constituyan fuente de recursos económicos que permiten sufragar las necesidades básicas, personales y familiares de la persona afectada.[19]

En ese contexto, la jurisprudencia de la Corte ha desarrollado el alcance y contenido del auxilio de cesantía en general, y acerca del reconocimiento de las cesantías parciales[20]. Asimismo, el análisis de asuntos como la naturaleza de las cesantías laborales en general, la posibilidad que tiene el trabajador de optar libremente por el régimen que desea, la prohibición de prácticas discriminatorias en el pago de cesantías parciales, la protección del derecho de petición relacionado con el pago de esta prestación, la necesidad de realizar apropiaciones presupuestales suficientes para cancelar las cesantías adeudadas[21], la falta de pago de las cesantías que afecta el mínimo vital de las personas, etc.

Ahora bien, en lo referente al concepto de mínimo vital y su directo menoscabo por el incumplimiento en el pago de acreencias laborales (cesantías parciales), esta Corporación en sentencia T-148 de 2002, estableció una serie de criterios con los cuales se estableció, en cada caso en concreto, su afectación. A saber:

“(i) existencia de un incumplimiento salarial; (ii) el incumplimiento afecta el mínimo vital del trabajador; (iii) se presume la afectación al mínimo vital, si el incumplimiento es prolongado o indefinido; (iv) se entiende por incumplimiento prolongado o indefinido, aquel que se extiende por más de dos meses, con excepción de aquella remuneración equivalente a un salario mínimo; y (v) los argumentos fundamentados en problemas de índole económico, presupuestal o financieros no justifican el incumplimiento salarial”. (negrilla fuera del texto original).

En tal sentido se ha concluido que este incumplimiento prolongado pone al trabajador y a su núcleo familiar en una situación de indefensión, la cual al afectar derechos fundamentales permite la procedencia de la acción de tutela[22] cuando se pretende proteger el derecho al mínimo vital de los actores, derecho que, se reitera, se presume vulnerado cuando existe un incumplimiento prolongado de las obligaciones del empleador, en el pago de salarios y prestaciones sociales.

En este sentido, encontramos la Sentencia T-944 de 2002, en la que la Corte estudió el caso de una persona que presentó demanda de tutela contra el municipio de Zona Bananera, para lograr la protección de su derecho fundamental al mínimo vital, como quiera que el ente municipal le adeudaba los salarios correspondientes a los meses de julio, agosto y septiembre de 2001, así como febrero y marzo de 2002, a los que tenía derecho en su condición de docente de una escuela del municipio. En este fallo el Alto Tribunal hizo alusión a que la acción de tutela sí puede ser el mecanismo más idóneo para el cobro de acreencias laborales, siempre que:

“quienes reclamen la protección constitucional vean afectadas sus condiciones de vida digna, las vías judiciales ordinarias se tornen ineficaces, y, además, la suspensión prolongada e indefinida en el pago de los salarios a que tienen derecho los trabajadores de una entidad pública o privada, hagan presumir la afectación del mínimo vital, lo cual atenta de manera directa contra sus condiciones elementales de vida”. (Negrilla fuera del texto original).

En reiteración a esta posición, en la sentencia SU-484 de 2008 esta Corporación estudió el caso de un grupo de acciones interpuestas por trabajadores al servicio del Hospital Materno Infantil y del Hospital San Juan de Dios, a quienes les dejaron de pagar, por un período prolongado de tiempo, sus salarios y demás acreencias laborales derivadas de su relación jurídica laboral por causa de la grave crisis económica que afrontaban esas entidades. Por lo que los actores interpusieron las acciones de tutela para obtener el pago de las acreencias laborales que les adeudaban. En esta ocasión, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que la acción de tutela era procedente en ese caso, ya que tal incumplimiento prolongado en el tiempo hacía presumir la vulneración grave de los derechos al mínimo vital de los empleados, afectación que hacía de la acción de tutela el medio expedito para resolver esas controversias[23]. Entendido el mínimo vital como aquel mínimo de necesidades básicas indispensables para garantizar la subsistencia digna de la persona y de su familia[24], que es vulnerado como consecuencia de la mora en pago de salarios del extremo generalmente débil de la relación laboral.

Ahora bien, la Corte, mediante Sentencia T- 761 de 2010, en la que estudió el asunto de una persona que solicitó al ISS el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, la cual le había sido negada porque supuestamente no cumplía con el tiempo de servicios, estableció los

lineamientos a tener en cuenta para que la acción de tutela proceda para el pago de acreencias laborales y prestacionales. En esa ocasión esta Corporación estipuló que:

“Para determinar si la acción de tutela es procedente, la Corte ha señalado dos aspectos distintos. En primer lugar, si la tutela se presenta como mecanismo principal, es preciso examinar que no exista otro medio judicial. Si no existe otro medio, o aun si existe pero éste es ineficaz para el caso concreto, la tutela procede como mecanismo principal de amparo de los derechos fundamentales.

En segundo lugar, cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, habida cuenta de la existencia de un medio judicial ordinario idóneo, es preciso demostrar que ésta es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.

Adicionalmente, en relación con la existencia del otro medio de defensa judicial, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que no existe la obligación de iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la acción de tutela. Basta que dicha posibilidad esté abierta al interponer la demanda de tutela, pues si el accionante ha dejado vencer la oportunidad para iniciar el trámite del proceso ordinario, la tutela no procede como mecanismo transitorio.

Cuando lo que se alega como perjuicio irremediable es la afectación del mínimo vital, la Corte ha establecido, en esencia, dos presunciones de afectación al mínimo vital. De un lado, cuando se dé un incumplimiento prolongado o indefinido de las prestaciones, estimándose el término de más de dos meses como suficiente para tal efecto; y, de otro, un incumplimiento aún inferior a dos meses, si la prestación es menor a dos salarios mínimos. Si no se dan las condiciones reunidas en estas hipótesis, aunque no se presuma su afectación, todavía puede considerarse vulnerado el derecho al mínimo vital cuando el actor pruebe así sea sumariamente, que su subsistencia digna se ve conculcada por el

incumplimiento. No obstante, en general quien alega una vulneración de este derecho como consecuencia de la falta de pago de alguna acreencia laboral o pensional, debe acompañar su afirmación de alguna prueba, al menos sumaria, pues la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, los hechos en los que basa sus pretensiones”. (Negrilla fuera del texto original).

De todo lo anterior, se concluye que la Corte ha señalado que la acción de tutela puede ser el mecanismo judicial procedente para resolver las controversias que se susciten en casos en los que se ha reclamado el pago de acreencias laborales y/o prestacionales, siempre que se logre establecer en cada caso en concreto que los mecanismos ordinarios de defensa no son idóneos o eficaces para la protección de los derechos fundamentales de los actores, cuando lo que se pretende es evitar la consumación de un perjuicio irremediable, o porque el incumplimiento de las obligaciones a cargo del empleador está afectando el derecho al mínimo vital de los trabajadores tutelantes. Lo anterior, por cuanto las dificultades financieras, las prácticas discriminatorias en el pago, los cambios de legislación o la existencia de un aspecto formal que afecte el mínimo vital de un trabajador y su núcleo familiar, no puede constituirse en un obstáculo o requisito adicional para obtener por parte de los trabajadores su legítimo derecho a las cesantías.

4.- Concepto de Mínimo Vital y su directa relación con la dignidad humana. Reiteración de jurisprudencia.

El mínimo vital es un derecho fundamental protegible por medio de la acción de tutela, consistente en los recursos necesarios que requiere una persona para poder satisfacer sus necesidades básicas, es decir, vivir en condiciones de dignidad.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance y contenido del derecho al mínimo vital. En este sentido, en sentencia T-772 de 2003 lo define como “un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales. Se constituye en una “pre-condición para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona y en una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia”.

Asimismo, en reiterada jurisprudencia, esta Corporación se ha referido al derecho al mínimo vital como “Requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de

la persona y de su familia”, especialmente en lo relacionado con su alimentación, vestido, educación, vivienda y seguridad social. Así mismo, la jurisprudencia Constitucional ha precisado que el mínimo vital es una “institución de justicia elemental que se impone aplicar, como repetidamente lo ha hecho la Corte Constitucional, en situaciones humanas límites producidas por la extrema pobreza y la indigencia cuando quiera que frente a las necesidades más elementales y primarias, el Estado y la sociedad no responden de manera congruente y dejan de notificarse de las afectaciones más extremas de la dignidad humana”. [25] Concluyendo que la garantía constitucional que en sede de tutela le ha prodigado la jurisprudencia no resulta caprichosa ni arbitraria. (Negrilla por fuera del texto original).

A nivel supranacional, existen varias normas de las que se desprende este derecho fundamental y que denotan su estrecha relación con la dignidad humana, el cual abarca diferentes ámbitos en el orden jurídico, los cuales son objeto de protección.

Así, el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos contempla en su numeral 3º que “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”. Esta norma, permite evidenciar que se trata de un derecho que protege la subsistencia de las personas, tanto del individuo como de su núcleo familiar y que, en principio, se satisface mediante la remuneración de la actividad laboral desempeñada. Otro elemento que se desprende del mencionado artículo es que no se trata de cualquier tipo de subsistencia, sino que la misma debe revestirse de tales calidades que implique el desarrollo de la dignidad humana.

Asimismo, la misma declaración estipula en el artículo 25 el derecho de toda persona a una subsistencia digna en los siguientes términos: “(...) Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial [-que no exclusivamente-], la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)”. Lo anterior, también se denotó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que estableció en el artículo 7, así como en el 11, el derecho de toda persona a contar con unas “condiciones de existencia dignas (...)”, al igual que el derecho a “(...) un nivel de vida adecuado (...) y a

una mejora continua de las condiciones de existencia

(...)”.

En el mismo sentido, el artículo 7º del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), establece el derecho a “(...) una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias (...)”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 53 de la Constitución Política de 1991 contempla el derecho de todo trabajador a percibir una remuneración mínima vital y móvil, en desarrollo del derecho a la subsistencia digna. Por lo cual se concluye que el concepto de mínimo vital es mucho más amplio que la noción de salario, el cual incluye todas las acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral y que tengan como destino mejorar las condiciones de existencia digna del trabajador y su grupo familiar.

Así las cosas, se concluye que el mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, el cual se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna, pues “constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”[26] y encuentra su materialización en las diferentes acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral.

5.- Auxilio de cesantía. Naturaleza jurídica y retiro parcial de la prestación.

El artículo 249 del Código Sustantivo del Trabajo dispone que todo empleador está obligado a pagar a sus trabajadores al terminar el contrato de trabajo, como auxilio de cesantía, un mes de salario por cada año de servicios y proporcionalmente por fracciones de año. En ningún caso podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, fijado con arreglo al procedimiento previsto en la ley.

Asimismo, la Ley 1071 de 2006, “Por medio de la cual se adiciona y modifica la Ley 244 de 1995, se regula el pago de las cesantías definitivas o parciales a los servidores públicos, se establecen sanciones y se fijan términos para su cancelación. Estipula:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto reglamentar el reconocimiento de cesantías definitivas o parciales a los trabajadores y servidores del Estado, así como su oportuna cancelación.

ARTÍCULO 2o. AMBITO DE APLICACIÓN. Son destinatarios de la presente ley los miembros de las Corporaciones Públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República y trabajadores particulares afiliados al Fondo Nacional de Ahorro.

ARTÍCULO 3o. RETIRO PARCIAL DE CESANTÍAS. Todos los funcionarios a los que hace referencia el artículo 2° de la presente norma podrán solicitar el retiro de sus cesantías parciales en los siguientes casos:

1. Para la compra y adquisición de vivienda, construcción, reparación y ampliación de la misma y liberación de gravámenes del inmueble, contraídos por el empleado o su cónyuge o compañero(a) permanente. (Negrilla fuera del texto original).
2. Para adelantar estudios ya sea del empleado, su cónyuge o compañero(a) permanente, o sus hijos. (Negrilla fuera del texto original).

ARTÍCULO 4o. TÉRMINOS. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los petitionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

PARÁGRAFO. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta deberá informársele al petitionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente los documentos y/o requisitos pendientes.

Una vez aportados los documentos y/o requisitos pendientes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

ARTÍCULO 5o. MORA EN EL PAGO. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas o parciales del servidor público, para cancelar esta prestación social, sin perjuicio de lo establecido para el Fondo Nacional de Ahorro.

ARTÍCULO 6o. INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL. Los Organismos de Control del Estado garantizarán que los funcionarios encargados del pago de las prestaciones sociales de los Servidores Públicos, cumplan con los términos señalados en la presente ley.

Igualmente, vigilarán que las cesantías sean canceladas en estricto orden como se hayan radicado las solicitudes, so pena de incurrir los funcionarios en falta gravísima sancionable con destitución.

ARTÍCULO 7o. La presente ley rige a partir de su promulgación.

La Corte Constitucional en sentencia T-661 de 1997, concluyó que el auxilio de cesantía consiste en una prestación que responde a una clara orientación social en el desarrollo de las relaciones entre empleador y trabajador: “estableciéndose un mecanismo que busca, por un lado, contribuir a la mengua de las cargas económicas que deben enfrentar los asalariados ante el cese de la actividad productiva, y por otro -en el caso del pago parcial de cesantías-, permitir al trabajador satisfacer sus necesidades de capacitación y vivienda.”. (Negrilla fuera del texto original). En este sentido, al ser una prestación social, la cesantía constituye un derecho irrenunciable del trabajador[27], dado su carácter remuneratorio[28], por ser retribución a una labor subordinada en desarrollo de un contrato de trabajo.

En sentencia C-823 de 2006, esta Corporación se refirió al auxilio de cesantía analizando su naturaleza jurídica, significado e importancia como prestación social:

“La concepción sobre la naturaleza jurídica de esta prestación ha variado, a través de las diversas legislaciones que han regido la materia. Así, conforme a la Ley 10 de 1934[29],

que estableció este auxilio para los empleados del sector privado, se le imprimió un carácter indemnizatorio que operaba por despido que no fuere originado en mala conducta o por incumplimiento del contrato, comprobados.

La ley 6ª de 1945, extendió el auxilio de cesantías a los obreros pertenecientes al sector privado, y a todos los trabajadores oficiales de carácter permanente, manteniendo su carácter indemnizatorio.

La Corte Suprema de Justicia así lo entendió, en su momento, al reconocer el correlativo efecto sancionador para el empleador en caso de despido injusto: ‘Su razón de ser - del auxilio de cesantía - era en primer término la de estabilizar al trabajador en su cargo y aparece como una especie de sanción para el patrono que despidiera sin justa razón a su empleado[30]’.

La ley 65 de 1946, replanteó el carácter indemnizatorio de la cesantía al establecer que éste auxilio debe ser pagado cualquiera que fuese el motivo del retiro. De esta forma se despojó de su carácter sancionatorio para el empleador y correlativamente indemnizatorio para el trabajador, y se convirtió en una prestación social. Éste es el carácter que le atribuye el Decreto 2663 de 1950, mediante el cual se sancionó el Código Sustantivo del Trabajo, adoptado por la Ley 141 de 1961, que en el capítulo VII regula el auxilio de cesantía, como un aparte del título VIII, relativo a las “Prestaciones Patronales Comunes”.

Bajo esta concepción el auxilio de cesantía se erige en una de las prestaciones más importantes para los trabajadores y su núcleo familiar, y en uno de los fundamentos más relevantes del bienestar de los mismos, en cuanto se considera el respaldo económico de sus titulares para el acceso a bienes y servicios indispensables para el mejoramiento de la calidad de vida de la población asalariada”. (negrilla fuera del texto original). Y concluye:

“(…) el carácter de prestación social del auxilio de cesantía, introduciendo un elemento adicional consistente en un sistema de ahorro forzoso de los trabajadores.”

En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional considera que el auxilio de cesantía es un derecho irrenunciable de todos los trabajadores y también parte integrante de la remuneración. El cual, en primer lugar, el empleador está obligado a cancelar a la terminación del vínculo laboral y que al empleado le sirve para atender sus necesidades

mientras permanece cesante y en segundo lugar para satisfacer otros requerimientos importantes en materia de vivienda y educación[31], por lo cual el trabajador puede realizar retiros parciales antes de culminar su relación laboral. Sin embargo, no se puede entender el auxilio de cesantía como un seguro de desempleo, pues su monto es independiente de si el trabajador queda o no desempleado.

## 6.- Análisis del caso concreto

A partir de las reglas expuestas, la Sala Octava de Revisión hará el estudio de procedibilidad de las acciones de tutela instauradas por los ocho (8) funcionarios públicos de la Alcaldía de Otanche, Boyacá - para el pago parcial del auxilio de cesantías correspondiente a los años 2009, 2010 y 2011.

Debe señalarse que las acciones judiciales ordinarias son idóneas para resolver la controversia respecto del pago parcial de cesantías de los funcionarios públicos al servicio de la administración municipal, para lo cual se instituyó la jurisdicción de lo contencioso administrativo.[32] Por lo anterior, en atención al carácter subsidiario de la acción de tutela, el reconocimiento y pago de cesantías parciales, en principio, escapa a la órbita de competencia del juez de tutela, cuya única función por antonomasia es la de la defensa de los derechos fundamentales y no la de sustituir las instancias ordinarias previstas por el legislador para la solución de las controversias surgidas con ocasión de relaciones de orden laboral.

Sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia T-011 de 1998 definió basada en la Constitución, el riesgo de la afectación del mínimo vital del accionante o de su familia como uno de los eventos en los cuales se admite de forma excepcional el amparo por vía de tutela con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales en juego por la falta del reconocimiento y pago de la referida prestación.

En este entendido, los casos objeto de estudio resultan excepcionales bajo la indicada perspectiva, pues la inoperancia y negligencia de la entidad municipal accionada obligada a cubrir el monto de la prestación solicitada hace más de un (1) año por los actores ha repercutido sin duda en el mínimo vital de ellos y de sus familias, y, por otro lado, los medios de defensa judicial de carácter ordinario, luego de realizar un estudio minucioso de la circunstancia específica y peculiar de cada uno de los accionantes, no resultan ni

resultaban eficaces para proteger con prontitud los derechos invocados, ante el apremio de una situación habitacional precaria, claramente probada en el proceso[33]. Teniendo en cuenta que de los hechos narrados en los escritos de tutela y del material fotográfico aportado por los accionantes se pueden establecer las condiciones en que se encuentran sus viviendas familiares, entre ellas:

- Construcciones en obra gris.
- Sistema eléctrico sin protección, cableado expuesto a la vista.
- Unidad sanitaria sin enchape.
- Cubiertas en mal estado por humedad en laterales.
- Paredes sin acabados.
- Falta de puertas en baños, habitaciones y cocinas.
- Pisos sin enchapes.
- Cocinas sin mesones ni enchapes.
- Fachada sin viga canal.
- Falta de construcción del sistema de desagües.

Se recuerda, que de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de 1991 en sus artículos 1, 2, 5, 25 y 53, el derecho fundamental al mínimo vital incorpora un componente social que obliga al Estado a considerar a la persona en su plena dimensión, no sólo material sino espiritual, toda vez que, su subsistencia digna no se agota en la simple manutención, mediante el suministro de alimentos, sino que, por el contrario, involucra todas las necesidades inherentes a su condición de ser humano, como principal componente de la familia y la sociedad[34].

Se puede afirmar entonces, que la vivienda digna constituye, sin duda alguna, parte fundamental del referido concepto, especialmente para la preservación del entorno familiar en su esencia. Máxime, si se tiene en cuenta que el derecho a la vivienda digna ha sido

definido por esta Corporación “como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con condiciones suficientes para que quienes allí habiten puedan realizar de manera digna su proyecto de vida”.<sup>[35]</sup> (Negrilla y cursiva fuera del texto original),

Asimismo, en el caso preciso del derecho a la vivienda digna y su estrecha relación con el pleno goce y disfrute del derecho fundamental al mínimo vital, consagrado en el artículo 51 superior y reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>[36]</sup>, en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>[37]</sup>, así como en otros instrumentos internacionales<sup>[38]</sup>, la relación existente entre su garantía efectiva y la dignidad humana es evidente. Así, no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con un lugar de habitación adecuado.

La relación que se señala ha sido un lugar común en la jurisprudencia constitucional<sup>[39]</sup> y en los pronunciamientos internacionales relacionados con la vivienda digna. Al respecto advirtió el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en su Observación General No. 4:

“[E]l derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la

Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de ‘vivienda adecuada’...significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”[40]. (negrilla fuera del texto original).

Finalmente, es necesario resaltar la premura con que los peticionarios necesitan los recursos económicos para poder reparar sus viviendas, teniendo en cuenta las precarias condiciones en que se encuentran, las cuales les han generado, entre otros, problemas de salubridad por cuanto no cuentan con baños enchapados generando estancamiento de agua y constante humedad, problemas de seguridad por cuanto los cables de energía eléctrica se encuentran expuestos, afectación a la intimidad y privacidad teniendo en cuenta que en algunos casos no cuentan con puertas en las habitaciones y baños, etc., circunstancias que se han ido incrementando con el inclemente paso del tiempo debido al incumplimiento contractual de la entidad accionada de realizar las consignaciones de las cesantías correspondientes a los años 2009, 2010 y 2011 al Fondo Administrador de Cesantías pertinente, como era su deber.

Se entiende entonces, cumplido el requisito jurisprudencial establecido en la sentencia T-761 de 2010, respecto a la carga que tiene el actor de probar el riesgo de la afectación al mínimo vital que haga procedente la acción de amparo, a saber: “...todavía puede considerarse vulnerado el derecho al mínimo vital cuando el actor pruebe así sea sumariamente, que su subsistencia digna se ve conculcada por el incumplimiento. No obstante, en general quien alega una vulneración de este derecho como consecuencia de la falta de pago de alguna acreencia laboral o pensional, debe acompañar su afirmación de alguna prueba, al menos sumaria, pues la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, los hechos en los que basa sus pretensiones”.

Por lo anterior, para esta Sala de Revisión resulta procedente el amparo constitucional deprecado por los accionantes, en atención a la reiterada jurisprudencia de esta Corporación en lo relativo al mínimo vital y su garantía como derecho inalienable de todo trabajador, el cual está constituido por los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social

y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano.

Análisis de fondo de los casos objeto de estudio.

Ahora bien, al realizar el análisis de los casos objeto de revisión, encuentra esta Sala que vulnera el derecho al mínimo vital de los trabajadores de la administración la excusa que presenta la Alcaldía Municipal de Otanche de no reconocer el derecho prestacional a los accionantes por no contar con disponibilidad de recursos para su efectivo pago. En reiterada jurisprudencia[41], esta Corporación ha concluido que el reconocimiento del derecho es una actuación jurídica diferente al efectivo pago del derecho reconocido, en tanto son actuaciones sometidas al cumplimiento de requisitos y condiciones de índole constitucional y legal muy distintas. Así, la Alcaldía Municipal accionada debió simplemente verificar si sus funcionarios cumplían con los requisitos exigidos para el reconocimiento del derecho y expedir el acto administrativo reconociendo o no lo reclamado. Asunto diferente es el de la disponibilidad presupuestal, que indudablemente se requiere para el pago, más no para el reconocimiento.

Se concluye entonces, que en los presentes casos confluyen, dadas las circunstancias de los solicitantes, los presupuestos excepcionales para conceder el amparo constitucional, pues se halla plenamente demostrado que los actores tienen derecho al reconocimiento y pago de las cesantías parciales por parte de la administración[42], y que ésta ha incurrido en una injustificada demora para expedir el correspondiente acto administrativo si se tiene en cuenta que las solicitudes fueron elevadas hace más de un (1) año.

Por lo tanto, la administración debió cumplir con su obligación de asumir y reconocer que sus funcionarios tenían el derecho en ese momento, lo cual no suponía el pago inmediato, pero sí implicaba, como surge de la Constitución, que existía una obligación de atender el reconocimiento y futuro pago en el período siguiente o, inclusive, dentro del mismo que se venía ejecutando, mediante procedimientos legalmente contemplados, como las adiciones presupuestales y no evadir su obligación, justificada en una falta de disponibilidad presupuestal, situación esta que es ajena al derecho mismo de los peticionarios.

Así las cosas, es evidente que el derecho fundamental al mínimo vital de los accionantes y

de sus familias, ha sido vulnerado por la inercia administrativa.

Ahora bien, encuentra esta Sala pertinente resaltar que en el trámite de revisión de las presentes acciones de tutela, la Alcaldía Municipal de Otanche, por intermedio de su representante legal, allegó copia de las resoluciones por medio de las cuales, el ente demandado, da cumplimiento a las decisiones impartidas en sentencias del cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche dentro de los siguientes procesos: acción de tutela instaurada por Fernando José Jeremías Villamil con No. 15507-40-89-001-2013-00071-00, acción de tutela instaurada por Luis Alfredo Cifuentes Díaz con No. 15507-40-89-001-2013-00072-00, acción de tutela instaurada por Máximo González Cárdenas con No. 15507-40-89-001-2013-00065-00, acción de tutela instaurada por Neylan Yasmin Rojas Cifuentes con No. 15507-40-89-001-2013-00066-00, acción de tutela instaurada por Álvaro Hernando Batadero Pérez con No. 15507-40-89-001-2013-00067-00, acción de tutela instaurada por Dora Lice Rojas Moreno No. 15507-40-89-001-2013-00068-00, acción de tutela instaurada por Liceth Joana Córdoba Guerrero con No. 15507-40-89-001-2013-00069-00, acción de tutela instaurada por Álvaro Forero Galindo con N° 15507-40-89-001-2013-00070-00, mediante las cuales se ordenó a la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de las referidas providencias, adelantara los trámites necesarios para pagar las cesantías, intereses a las cesantías y sanciones moratorias a los referidos petitionarios. En este sentido, de las pruebas aportadas por la administración municipal se certifica que los valores adeudados a seis (6) de los ocho (8) accionantes fueron cancelados con cargo al rubro SENTENCIAS Y CONCILIACIONES del presupuesto de gastos del Municipio de Otanche, Boyacá para la vigencia fiscal 2013 y se ordenó el pago por intermedio de la Secretaría de Hacienda de esa entidad territorial.

Asimismo, de las pruebas aportadas en sede de revisión constitucional sobre los dos (2) casos restantes, es decir, de los expedientes T-4075482 y T-4075497 se tiene que la Alcaldía Municipal de Otanche, profirió las resoluciones No. 519 y 520 del 29 de agosto de 2013, por medio de las cuales se modifican las resoluciones No. 454 y 449 de julio de 2013 y se ajusta la liquidación parcial de las cesantías de los señores Fernando José Jeremías Villamil y Liceth Johana Córdoba Guerrero. Sin embargo, no se aportó copia de pago parcial de cesantías, en cumplimiento de lo ordenado por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche del cinco (5) de agosto de dos mil (2013).

Por lo anterior, se ordenará a la Alcaldía de Otanche, si aún no lo hubiere hecho, que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, profiera resolución por medio de la cual ordene el pago de las cesantías parciales de los señores Fernando José Jeremías Villamil y Liceth Johana Córdoba Guerrero, en cumplimiento de las órdenes impartidas en providencias del cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche dentro de los procesos: acción de tutela instaurada por José Fernando Jeremías Villamil con No. 15507-4089-001-2013-00071-00 y acción de tutela instaurada por Liceth Johana Córdoba Guerrero con No. 15507-40-89001-2013-00069-00.

En virtud de todas las consideraciones precedentes, encuentra esta Sala de Revisión razones suficientes[43] para sustentar la confirmación de las sentencias proferidas el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá, respecto a la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, al trabajo, a la vivienda digna, derechos de la familia y al mínimo vital de los señores Fernando José Jeremías Villamil Cuesta; Luis Alfredo Cifuentes Díaz; Máximo González Cárdenas; Neylan Yasmin Rojas Cifuentes; Álvaro Hernando Batanero Pérez; Dora Lice Rojas Moreno; Liceth Joana Córdoba Guerrero y Álvaro Forero Galindo, cuya vulneración se le endilgó a la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá, por negarse a reconocer y cancelar las cesantías parciales correspondiente a los años 2009, 2010 y 2011 en atención a la relación laboral que existe entre ésta y los peticionarios.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Expediente T-4075482

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá, concediendo la tutela impetrada por el señor Fernando José Jeremías Villamil contra la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Otanche- Boyacá proferir resolución por medio de la cual disponga el pago parcial de las cesantías al señor Fernando José Jeremías Villamil en cumplimiento a la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá.

Expediente T-4075483

Tercero.- CONFIRMAR la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá, concediendo la tutela impetrada por el señor Luis Alfredo Cifuentes Díaz contra la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá.

Expediente T-4075493

Cuarto.- CONFIRMAR la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá, concediendo la tutela impetrada por el señor Máximo González Cárdenas contra la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá.

Expediente T-4075494

Quinto.- CONFIRMAR la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá, concediendo la tutela impetrada por la señora Neylan Yasmin Rojas Cifuentes contra la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá.

Expediente T-4075495

Sexto.- CONFIRMAR la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá, concediendo la tutela impetrada por la señora Álvaro Hernando Batadero Pérez contra la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá.

Expediente T-4075496

Séptimo.- CONFIRMAR la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá, concediendo la tutela impetrada por la señora Dora Lice Rojas Moreno contra la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá.

Expediente T-4075497

Octavo.- CONFIRMAR la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá, concediendo la tutela impetrada por la señora Liceth Joana Córdoba Guerrero contra la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá.

Noveno.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Otanche- Boyacá proferir resolución por medio de la cual disponga el pago parcial de las cesantías a la señora Liceth Joana Córdoba Guerrero en cumplimiento a la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá.

Expediente T-4075498

Décimo.- CONFIRMAR la sentencia proferida el cinco (05) de agosto de dos mil trece (2013) por el Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche, Boyacá, concediendo la tutela impetrada por el señor Álvaro Forero Galindo contra la Alcaldía Municipal de Otanche, Boyacá.

Décimo primero.- LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

## SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-053/14

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE ACREENCIAS LABORALES-  
Improcedencia por no acreditar afectación de mínimo vital (Salvamento de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Octava de Revisión, procedo a explicar las razones que me impiden acompañar lo resuelto por la mayoría en el asunto de la referencia.

1. La sentencia T-053 de 2014 estudió las tutelas que promovieron, de forma separada, ocho funcionarios de la alcaldía de Otanche, Boyacá, para que se protegieran los derechos fundamentales que esa entidad les vulneró al retrasar el pago de sus cesantías, las cuales requerían para adquirir vivienda propia, realizar mejoras y financiar los estudios superiores de sus hijos.

2. El Juzgado Promiscuo Municipal de Otanche concedió el amparo reclamado por los accionantes y, en consecuencia, ordenó adelantar los trámites pertinentes para reconocer y pagar las cesantías adeudadas, los intereses y la sanción moratoria a que hubiera lugar. La Sentencia T-053 de 2014 confirmó las decisiones de instancia sobre el supuesto de que la tardanza en el pago de las cesantías comprometió la digna subsistencia de los accionantes y de su grupo familiar.

3. Son varias las razones que me impiden acompañar la decisión mayoritaria. Me preocupa, primero, que los casos se hayan reseñado de forma conjunta, como si las circunstancias fácticas que motivaron a los peticionarios a formular las tutelas fueran idénticas y el juez a quo hubiera resuelto todos los casos con los mismos argumentos.

La sentencia T-053 de 2014 menciona, en dos pies de página, los nombres de los actores,

sus cargos, la fecha en que se vincularon con la alcaldía, la fecha en que solicitaron sus cesantías y la destinación que pretendían darle a la prestación reclamada. Sin embargo, no dice nada sobre las circunstancias personales y económicas de los accionantes ni sobre la integración de su grupo familiar, pese a la importancia que tienen este tipo de datos para el examen de procedibilidad formal de las tutelas que buscan el pago de una acreencia laboral. Estas omisiones, a mi juicio inexcusables, impedían emitir un juicio sobre la viabilidad del amparo reclamado.

4. Estimo, en segundo lugar, que esas imprecisiones en la presentación del caso se vieron reflejadas en la falta de rigurosidad con que se abordó el estudio de la subsidiariedad de las tutelas. La Sala realizó dicho examen de forma conjunta, sobre la base de que los medios de defensa con los que contaban los accionantes no era idóneos ni eficaces para proteger con prontitud sus derechos, dado el apremio de una “situación habitacional precaria, claramente probada en el proceso”. Como respaldo de esa conclusión, remitió a un pie de página que enuncia los folios en los que se encontrarían dichas pruebas, pero sin indicar el contenido de las mismas. De hecho, solo se mencionan siete expedientes, pese a que son ocho los casos que se revisan.

Aunque propuse estudiar la situación particular de cada accionante para establecer si enfrentaban circunstancias especiales que justificaran examinar sus pretensiones en este escenario, la mayoría consideró que la alusión genérica a las condiciones habitacionales de sus viviendas demostraba la procedencia de todas las solicitudes de amparo. Ese planteamiento resulta sumamente problemático, sobre todo si se tiene en cuenta que algunos de los peticionarios no reclamaron sus cesantías para realizar mejoras, sino para adquirir vivienda propia o para pagar estudios universitarios.

Ante tales inconsistencias, advertí que no se había cumplido con la carga argumentativa que demostraría la necesidad de la intervención del juez de tutela en estos casos. Señalé, así mismo, la importancia de considerar la jurisprudencia constitucional que ha llamado la atención sobre el papel que cumple, frente al propósito de proteger el patrimonio público, una valoración juiciosa del requisito de subsidiariedad de las tutelas que buscan el pago de acreencias laborales a cargo del Estado[44]. La mayoría, sin embargo, no acogió esas sugerencias. Por eso, me aparto también de lo resuelto frente a este punto.

5. Por último, debo manifestar mi preocupación por el hecho de que el fallo haya dado por probada la supuesta infracción del mínimo vital de los accionantes aludiendo, solamente, a la tardanza en el pago del auxilio de cesantía reclamado.[45] Aunque el pago de las cesantías es un derecho irrenunciable que busca que el trabajador satisfaga unas necesidades específicas de forma expedita, el hecho de que el mismo se retrase no comporta una afectación inequívoca del derecho al mínimo vital, pues tal afectación debe ser demostrada por el accionante o verificada por el juez de tutela, mediante un ejercicio probatorio consecuente con sus facultades oficiosas.

Como tal ejercicio no se llevó a cabo en este caso, no era posible determinar si la mora en el pago de las cesantías afectó de manera grave las condiciones de subsistencia de cada peticionario. Tal incertidumbre impedía adoptar una decisión sobre la viabilidad del amparo concedido, por lo cual salvo mi voto en los términos expuestos.

Fecha ut supra,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] A continuación se presenta una lista de los actores, sus cargos y las fechas de vinculación con la entidad accionada:

Expediente

Nombre

Cargo

Fecha de vinculación

T-4.075.482

Fernando José Jeremías

Villamil

Auxiliar administrativo      grado 2

01 de febrero de 2008

T-4.075.483

Operario de maquina      retroexcavadora

Año 1992

T-4.075.493

Máximo González Cárdenas

Conductor mecánico.

Año 1994

T-4.075.494

Neylan Yasmin Rojas      Cifuentes

Operario código 604 grado      01

Año 1993

T-4.075.495

Álvaro Hernando Batanero      Pérez

Conductor mecánico

Año 1987

T-4.075.496

Dora Lice Rojas Moreno

Bibliotecaria municipal

Año 1988

T-4.075.497

Liceth Joana Córdoba Guerrero

Auxiliar administrativo grado 2

Año 2008

Álvaro Forero Galindo

Conductor mecánico

Año 1990

[2] A continuación se presenta una lista de las actuaciones adelantadas por los actores con el fin de hacer efectivo el pago parcial de las cesantías correspondientes a los años 2009, 2010 y 2011.

Expediente

Actuación

Fecha de radicación

Destinación de la prestación

T-4.075.482

Derecho de petición.

7 de febrero de 2013

Mejoramiento de su vivienda y financiación de estudios superiores de sus hijos.

T-4.075.483

Derecho de petición.

23 de noviembre de 2012

Adquirir vivienda propia.

T-4.075.493

Derecho de petición.

23 de noviembre de 2012.

Adquirir vivienda propia

T-4.075.494

Derecho de petición.

01 de octubre de 2012

T-4.075.495

Derecho de petición.

23 de noviembre de 2012.

Mejoramiento de vivienda

T-4.075.496

Derecho de petición.

30 de noviembre de 2012

Mejoramiento de vivienda

T-4.075.497

Derecho de petición.

11 de febrero de 2013

Mejoramiento de vivienda

T-4.075.498

Derecho de petición

08 de enero de 2013

Mejoramiento de vivienda

[3] Folio 12 del cuaderno constitucional, expediente T-4075482.

[4] Folio 11 del cuaderno constitucional, expediente T-4075497.

[5] Folio 11 del cuaderno constitucional, expediente T-4075483.

[6] Folio 13 del cuaderno constitucional, expediente T-4075483.

[7] Folio 11 del cuaderno constitucional, expediente T-4075495.

[8] Folio 13 del cuaderno constitucional, expediente T-4075495.

[9] Folio 11 del cuaderno constitucional, expediente T-4075498.

[10] Folio 13 del cuaderno constitucional, expediente T-4075498.

[11] Folio 11 del cuaderno constitucional, expediente T-4075496.

[12] Folio 13 del cuaderno constitucional, expediente T-4075496.

[13] Folio 11 del cuaderno constitucional, expediente T-4075494.

[14] Folio 13 del cuaderno constitucional, expediente T-4075494.

[16] Folio 13 del cuaderno constitucional, expediente T-4075493.

[17] Ver entre otras, las sentencias T-311 de 1996, T-972 de 2003, T-430 de 2006, T-700 de 2008.

[18] Sentencia T-018 de 2010. En esta sentencia la Corte estudió una acción de tutela interpuesta por un trabajador quien reclamaba el pago de sus incapacidades derivadas de una enfermedad común, en contra de la EPS a la cual se encontraba afiliado, entidad que desconoció el derecho argumentando que el empleador del tutelante había cancelado los aportes del trabajador en forma extemporánea durante los cuatro meses anteriores a la fecha en que comenzó la incapacidad del trabajador. La Corte tuteló los derechos fundamentales del trabajador al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida digna, y ordenó a la EPS que procediera al pago de las incapacidades.

[19] Sentencias T-426 de 1992, T-063 de 1995 y T-437 de 1996.

[20] Sentencia T-314 de 1998.

[21] Sobre estas materias se pueden consultar las sentencias: T-419 de 1997, C-428 de 1997, T-671 de 1997, T-144 de 1998, T-609 de 1998, T-616 de 1998, T-721 de 1998, T-725 de 1998, T-730 de 1998, T-780 de 1998, T-794 de 1998, T-039 de 1999, T-056 de 1999, T-072 de 1999, T-091 de 1999, T-094 de 1999, T-100 de 1999, T-128 de 1999, T-348 de 1999, T-464 de 1999, T-686 de 1999, T-704 de 1999, T-804 de 1999, T-836 de 1999, T-063 de 2000, T-1278 de 2000, T-1285 de 2000, T-255 de 2000, T-1296 de 2000, T-1613 de 2000, T-631 de 2001, T-1073 de 2001, T-1244 de 2001, T-970 de 2002, T-098 de 2004, T-130 de 2005, T-761 de 2005 entre muchas otras, respecto del tema de cesantías parciales y el reconocimiento no sujeto a disponibilidad presupuestal.

[22] Sentencia T-960 de 2004.

[23] Negrilla fuera del texto original.

[24] Sentencia T-1001 de 1999.

[25] Al respecto ver las sentencias SU - 225 de 1994, T-011 de 1998 y T-335 de 2004.

[26] Sentencia SU-995/99.

[27] Artículo. 53 de la Constitución Política de 1991.

[28] T-260 de 1994.

[29] Ley 10 de 1934, artículo14: “Los empleados particulares gozarán de las siguientes concesiones y auxilios: (...) c).En caso de despido, que no sea originado por mala conducta ni por incumplimiento del contrato comprobados, tendrán derecho a un auxilio de cesantía equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio que presten o hayan prestado y proporcionalmente por las fracciones de año. Para los efectos de este artículo se tomará el sueldo medio que el empleado hubiere devengado en los tres últimos años de servicio y si hubiere trabajado por un tiempo menor, se tomará el sueldo medio de todo el tiempo de trabajo”.

[30] Sentencia de agosto 2 de 1950. Corte Suprema de Justicia.

[31] Sentencia C-710 de 1996.

[32] Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. || Igualmente conocerá de los siguientes procesos: || [...]4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público. [...]”

[33] Folios 13 al 17 del cuaderno principal del expediente T-4075482, folio 36 del cuaderno principal del expediente T-4075495, folios del 19 al 24 del cuaderno principal del

expediente T-4075497, folio 32 del cuaderno principal del expediente T-4075493, folios del 11 al 15 del cuaderno principal del expediente T-4075494, folios del 15 al 19 del cuaderno principal del expediente T-4075496, folio 33 del cuaderno principal del expediente T-4075498,

[34] Sentencia T-011 de 1998.

[35] Sentencias T- 958 de 2001 y T-791 de 2004.

[36] “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

[37] “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

[38] Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (párrafo 2 del artículo 14), Convención sobre los Derechos del Niño (párrafo 3 del artículo 27), Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (artículo 10), Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (párrafo 8 de la sección III), Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (párrafo 1 del artículo 8) y Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores .

[39] Sentencias T-308 de 1993, T-1165 de 2001, C-572 de 2002.

[40] Sentencia C-936 de 2003.

[41] T-098 de 2004.

[42] Como quedó plasmado en los hechos de la presente sentencia, los cuales no han sido objeto de controversia por parte de la entidad accionada.

[43] En atención al artículo 35 del Decreto 2591 de 1991.

[44] Cfr. Sentencias T-705 de 2012 y T-399 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt)