

Sentencia T-236/01

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales/DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

DECRETO QUE ESTABLECE REGLAS DE COMPETENCIA PARA REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA-Inaplicación para el caso

NULIDAD POR APLICACION DEL DECRETO QUE ESTABLECE REGLAS DE COMPETENCIA PARA REPARTO DE LA ACCION DE TUTELA

Referencia: expedientes T-364488 y T-378935

Acciones de tutela instauradas por Alvaro Morales Torres y Esau Viafara contra los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación, el Departamento del Valle del Cauca y la Universidad del Valle

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá D.C., veintiséis (26) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito y la Sala Laboral del Tribunal Superior, ambos de la ciudad de Cali, y por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite de los procesos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Los actores instauraron acciones de tutela contra la Universidad del Valle, entidad de derecho público, para la protección de sus derechos fundamentales a la seguridad social, al mínimo vital, y de los que les corresponden -según la Carta Política- como personas de la tercera edad, a la cual pertenecen. Indican que dicha Institución Universitaria no ha efectuado los pagos correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1999, y adicional de ese mismo mes, y los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2000, aduciendo la demandada como excusa para su cumplimiento la difícil situación financiera por la que atraviesa.

De la misma manera, la Universidad del Valle argumentó que, para el efectivo pago de las mencionadas pensiones, deben concurrir económicamente tanto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como el Departamento del Valle y la propia universidad. Sin embargo, las dos (2) primeras entidades no cumplen con su cuota parte de recursos económicos, motivo por el cual la misma Universidad del Valle se ha visto en la obligación de asumir el pago total, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y según los dineros que vaya recibiendo. Aclaró igualmente que no sólo adeuda a los pensionados sus mesadas, sino también los salarios a sus servidores y numerosos pagos a contratistas.

En escritos aportados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público así como por la Secretaria Jurídica de la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca, se manifestó que debía tenerse en cuenta la emisión de bonos de valor constante, que en el año 2000 ha correspondido a cerca de siete mil seiscientos noventa millones de pesos, equivalentes a un 69.9% del pasivo pensional de dicha institución universitaria.

Por su parte, la Gobernación del Valle,¹ señala igualmente que modificó y adicionó el presupuesto de la Universidad, incluyendo en él una partida extra de cinco mil millones de pesos, los cuales ya le fueron cancelados a la Universidad del Valle en noviembre de 1999, mediante cheque.

I. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Expediente T-364488.

En sentencia del 1° de junio de 2000, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, concedió la tutela y ordenó a las tres entidades demandadas pagar las mesadas adeudadas, una vez exista el flujo de caja, advirtiéndole que el pago de las acreencias se debe hacer en su momento oportuno, como lo manda la ley.

Impugnada la decisión, conoció en segunda instancia la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la cual, en Sentencia del 25 de julio de 2000, la revocó y, en su lugar, negó la protección solicitada. Indicó el ad quem que el hecho de que los derechos de las personas tengan origen en un precepto constitucional no significa que este pueda ser protegido por vía de tutela. Además, para el presente caso, el cobro de las acreencias laborales lo puede hacer el demandante mediante el correspondiente proceso ejecutivo.

Expediente T-378935

Mediante providencia del 25 de agosto de 2000, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca señaló que dicha Corporación carece de competencia para conocer de la tutela, pues señala que, de conformidad con el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, compete a los jueces de circuito conocer de todas aquellas tutelas que se interpongan contra cualquier organismo o entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional o autoridad pública del orden departamental. Por tal motivo remitió el expediente al juez laboral del Circuito - Reparto -.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Derechos fundamentales infringidos. Afectación del mínimo vital y seguridad social

En reiterados y recientes pronunciamientos², la Corte ha dicho que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el efectivo pago de acreencias de carácter laboral, pues éstas pueden ser reclamadas a través de otros medios de defensa judicial. Sólo en casos excepcionales es viable conceder el amparo constitucional, para así evitar un perjuicio irremediable, o para salvaguardar el mínimo vital del actor y su familia.

Las circunstancias que deben enfrentar los actores por causa de la falta actual y creciente de los recursos económicos que emplean para cubrir sus necesidades básicas, hace evidente la vulneración de su derecho al mínimo vital, por la omisión en la cancelación efectiva de lo

adeudado.

Por otra parte, el argumento siempre expuesto por la Universidad -su alegada crisis económica- así como el de incumplimiento de las entidades que deben concurrir al pago de las mesadas, no son aceptables, ni se pueden tener como justificativos para desatender el pago de las mesadas pensionales adeudadas a los actores. Dicha institución educativa debe adelantar de forma oportuna las gestiones y previsiones necesarias para obtener recursos y el recaudo de los valores que le adeudan por concepto de pensiones las otras entidades estatales a cuyo cargo está el pago de esta prestación.

En informe allegado a los expedientes objeto de revisión, la Universidad del Valle expone todas las gestiones que de manera constante ha adelantado ante los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, así como ante la Gobernación del Departamento del Valle del Cauca. Igualmente señala que en varias circulares publicadas en el año 2000, se han enunciado las fechas en las cuales se efectuarán pagos parciales de mesadas pensionales de varios meses de 1999, así como algunas correspondientes a los primeros meses de 2000, pagos que se están efectuando con retrasos superiores a los cuatro (4) meses.

Sin embargo, en la constante jurisprudencia que ya existe en esta Corporación en contra de la Universidad del Valle, resolviendo acciones de tutela por los mismos conceptos -sentencias T-259, T-308, T-385, T-318, T-680 T-928 de 1999, T-357 y T-677 de 2000, entre otras- se ha ordenado la protección solicitada ante el apremio que demandan los intervinientes afectados.

Así pues, siguiendo lo reiterado en los mencionados fallos, especialmente lo consignado en la sentencia T-259 de 1999, se concederá la tutela impetrada en este caso y se ordenará al Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, así como a la administración Departamental del Valle del Cauca, que continúen prestando su colaboración, con el fin de buscar una salida definitiva a la crisis por la que está atravesando la Universidad del Valle.

Por todo lo expuesto, deben ampararse los derechos al mínimo vital y a la seguridad social del accionante, Alvaro Morales Torres (expediente T-364488). Se encuentra afectado su mínimo vital por carecer de otra fuente de recursos económicos para atender sus

necesidades básicas y las de su familia.

En el caso del expediente T-378935, cuyo demandante es Esau Viafara, su proceso fue rechazado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en razón de la aplicación que hiciera del Decreto 1382 de 2000, que establecía diferentes competencias dependiendo del ente accionado. En el presente caso se procede a reiterar la jurisprudencia de la Corte Constitucional³ en relación con la inaplicabilidad del Decreto 1382 de 2000, por cuanto de manera abierta viola la Constitución Política, lo que ubica la circunstancia examinada en la hipótesis del artículo 4 de la Carta, a cuyo tenor, siendo la Constitución norma de normas, “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. Una de ellas es, justamente, el artículo 86, que facilita la interposición de la acción de tutela, sin discriminaciones, ante los jueces de la República.

En Auto No. 085 de 26 de septiembre de 2000 (Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra), se afirmó:

“1. Como es suficientemente conocido, para garantizar el imperio de la Constitución Política, además de la acción pública que para el efecto consagra como un derecho político de los ciudadanos en su artículo 40, numeral 6º, la Carta instituye otros mecanismos como sucede con el control automático de constitucionalidad en los casos por ella previstos y, además, expresamente dispone que “en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”, (artículo 4º), institución esta conocida como la “excepción de inconstitucionalidad”, que ya consagraba en el Derecho Colombiano el artículo 215 de la Constitución anterior.

“2. El artículo 86 de la Carta Política vigente consagra la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales cuando quiera que estos se encuentren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública y autoriza al legislador para establecer aquellos “casos en que esta acción procede contra los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

“3. Dada la especial naturaleza de la acción de tutela como mecanismo judicial para hacer

efectiva la protección de los derechos fundamentales, su regulación corresponde al legislador, conforme a lo dispuesto por el artículo 150 de la Carta Política.

“4. No obstante ello, el propio constituyente en el artículo 5º transitorio de la Carta invistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República para “reglamentar el derecho de tutela”, como aparece en el literal b) de la norma citada, facultades estas para cuyo ejercicio se requería que el proyecto de decreto respectivo no fuera improbadado por la “Comisión Especial” creada por el artículo transitorio 6º de la Constitución.

“5. El Gobierno Nacional en acatamiento a lo establecido por los artículos transitorios 5º, literal b) y 6º de la Carta, expidió entonces el Decreto 2591 de 1991 “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, decreto que en virtud de la materia a que el se refiere, aunque expedido por el Ejecutivo en razón de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República para ese efecto por la Asamblea Constituyente, es de carácter legislativo, es decir sus normas tienen la categoría de ley en sentido material. Y, siendo ello así, su reforma sólo compete al legislador, no al Presidente de la República mediante decreto reglamentario, pues ello no le es permitido conforme a lo dispuesto por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política.

“6. Así las cosas, con absoluta transparencia se observa que el Decreto 1382 de 12 de julio de 2000, publicado en el Diario Oficial No. 44.082 del viernes 14 de julio del mismo año, en su artículo 1º a pretexto de ejercer la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República conforme al numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, lo que en realidad hace es introducir modificaciones al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 en materia de competencia para conocer de la acción de tutela. En efecto:

“6.1. Mientras el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 establece que para el conocimiento de dicha acción tienen competencia, “a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”, el Decreto 1382 de 12 de julio de 2000 fija unas reglas nuevas de competencia teniendo en cuenta para ello si la acción de tutela se interpone contra cualquier autoridad pública nacional, departamental o municipal, hipótesis en las cuales la acción habrá de ejercerse en unos casos ante los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Administrativos y

Consejos Seccionales de la Judicatura, en otros ante los Jueces del Circuito o con categoría de tales, en algunos otros casos ante los Jueces Municipales y, además, se agrega que cuando la acción se dirija en relación con “la aplicación de un acto administrativo general dictado por una autoridad nacional serán repartidas para su conocimiento al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, siempre que se ejerzan como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

“6.2. Adicionalmente, el artículo 1º del citado Decreto 1382 de 2000 establece que si la acción de tutela se ejerce “contra más de una autoridad” el asunto será de conocimiento del “juez de mayor jerarquía”, según corresponda al nivel de las autoridades respecto de las cuales se impetra la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados de vulneración.

“6.3. Por otra parte, el numeral 2º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, dicta nuevas normas que fijan la competencia para los casos en que la acción de tutela se incoe contra funcionarios o corporaciones judiciales.

“7. Así las cosas, para la Corte es claro que el Presidente de la República carece de competencia para introducir modificaciones al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, como las que efectivamente introdujo a esa norma legal mediante el artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, pues ello corresponde al Congreso de la República mediante ley, conforme a lo preceptuado en el artículo 150 de la Carta Política.

“8. Pero es más. Mientras el artículo 86 de la Carta instituye como un derecho de toda persona ejercitar la “acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar” para impetrar la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados de vulneración, el artículo 1º del Decreto 1382 de 12 de julio de 2000 limita ese derecho con la asignación de competencia a distintos funcionarios judiciales teniendo en cuenta la categoría de las autoridades públicas contra las cuales pueda dirigirse la petición de amparo, lo que significa que ya no podrá entonces el afectado ejercitar tal acción ante cualquier juez, en cualquier momento y en todo lugar como expresamente lo dispuso el citado artículo 86 de la Constitución.

“Siendo ello así, surge de bulto que el artículo 1º del Decreto 1382 de 12 de julio de 2000, fue mucho más allá de la usurpación al Congreso de la República para introducir

modificaciones al artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, para reformar, sin atribución alguna el artículo 86 de la Constitución Política, pues esa reforma no se ciñe para nada a ninguno de los procedimientos que para el efecto se establecen en el Título XIII de la Constitución (artículos 374 a 379)".

En el caso de autos, Esau Viáfara incoó la acción de tutela ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca. Sin embargo, éste, con base en el Decreto 1382 de 2000, en lugar de darle el trámite respectivo, procedió a remitirlo al Juzgado Laboral del Circuito (reparto) de Cali – Valle.

Como quiera que, según se dijo, el mencionado Decreto 1382 de 2000 resulta contrario a la Constitución, la Corte encuentra que en el presente caso ha debido inaplicarse, y que no podía servir de fundamento para la competencia del juez que profirió la decisión de instancia.

Por lo tanto, se declarará la nulidad de lo actuado a partir del auto de 25 de agosto de 2000, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, (folios 9 y 10) y se ordenará dar a esta acción de tutela el trámite correspondiente.

DECISIÓN

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro del expediente T-364488.

Segundo. CONCEDER la protección solicitada por Alvaro Morales Torres, por encontrarse violados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la protección especial de las personas de la tercera edad.

Tercero. ORDENAR al Rector de la Universidad del Valle que en el término de un (1) mes, contado a partir de la notificación de la presente providencia, si ya no lo hubiere hecho, proceda a cancelar la totalidad de las mesadas pensionales adeudadas a los demandantes, siempre y cuando exista disponibilidad presupuestal. En caso contrario, dentro del mismo tiempo, deberá iniciar las gestiones presupuestales que le permitan atender lo ordenado en un término no superior a tres (3) meses.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, así como la administración Departamental del Valle del Cauca deberán continuar las acciones y políticas dirigidas a resolver los problemas estructurales de la Universidad del Valle, para permitirle a esa Institución obtener los recursos que le posibiliten cumplir con sus obligaciones laborales.

El Rector de la Universidad del Valle responderá personalmente por el cumplimiento exacto y oportuno de este fallo, bajo el apremio de las sanciones previstas por el artículo 52 del decreto 2591 de 1991.

Cuarto. PREVENIR a la Universidad del Valle para que en el futuro evite incurrir en las omisiones que generaron la instauración de la presente acción de tutela.

Quinto. DECLARAR la nulidad de todo lo actuado en el caso de la acción de tutela interpuesta por Esau Viafara contra la Universidad del Valle, los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Educación Nacional y el Departamento del Valle del Cauca, a partir del auto de 25 de agosto de 2000, proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Sexto. REMITIR el expediente por Secretaría General al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (Magistrada Sustanciadora: Dra. Bertha Lucía González Zúñiga), para que de manera inmediata se le imprima a la acción de tutela el trámite que corresponda conforme a la Constitución y al Decreto 2591 de 1991, sin acudir al estatuto que se inaplica.

Séptimo. Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver folios 48 a 51 del expediente objeto de revisión.

2 Cfr. sentencias T- 514, T-.512 , T- 509 , T- 508 de 2000, entre otras, M .P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.