

Sentencia T-245/00

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

Referencia: expedientes acumulados T-242937, T-257329 y T-259227

Acciones de tutela incoadas por Alfonso Florentino Caicedo Portillo, Luis Carlos Ordoñez Martínez y Oscar Hernando Ortiz Flórez contra el Gobernador del Departamento de Nariño.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., seis (6) de marzo de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado Segundo de Familia (expediente T-242937), por el Juzgado 2 Laboral del Circuito y por la Sala Laboral del Tribunal Superior (expediente T-257329), y los juzgados 2 Civil del Circuito y 6 Civil Municipal de San Juan de Pasto (expediente T-259227).

I. ANTECEDENTES

Alfonso Florentino Caicedo Portillo, Luis Carlos Ordoñez Martínez y Oscar Hernando Ortiz Flórez, de 84, 50 y 49 años de edad, respectivamente, instauraron acción de tutela contra el Gobernador del Departamento de Nariño, por estimar desconocida la dignidad humana y vulnerados los derechos a la vida, a la igualdad y al pago oportuno de pensiones.

Los actores son pensionados del Departamento de Nariño, y afirmaron que éste les adeuda varias mesadas pensionales de 1999. Aseveraron que tal omisión les ha causado graves perjuicios, pues son personas que subsisten con lo que reciben por dicho concepto, y que por ello se han visto en graves aprietos para cubrir sus necesidades básicas de vivienda,

alimentación y salud.

La Unidad Financiera y de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda del Departamento informó que sí existían apropiaciones presupuestales para la vigencia fiscal de 1999 destinadas al pago de pensiones y jubilaciones a cargo del Departamento, y certificó que la apropiación era de \$8.985'556.911.00. (ver folios 15 y 16 del expediente T-242937).

Por su parte, el Gobernador alegó que anteriormente a los accionantes se les habían cancelado las mesadas atrasadas en virtud de fallos de tutela, y que no era admisible que éstos volvieran a formular nuevas acciones, toda vez que en las respectivas providencias se había prevenido a la autoridad demandada para que no volviera a incurrir en la misma conducta atacada, así que los peticionarios podían ejercer otro medio de defensa judicial para lograr el cumplimiento de las sentencias de amparo.

Agregó ese funcionario que se le estaba dando prioridad al pago de mesadas ordenado en fallos de tutela, que la falta de cancelación no obedecía a la negligencia administrativa, y que, por el contrario, se estaban adelantando gestiones ante las entidades financieras para lograr la refinanciación de la deuda y se estaba actualizando el inventario de bienes improductivos del Departamento para proceder a su enajenación y así aliviar la situación de los pensionados.

El Tesorero General del Departamento afirmó que no se habían cancelado oportunamente las mesadas pensionales por la crisis financiera de dicho ente territorial.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

1. Expediente T-242937

El Juzgado Segundo de Familia de San Juan de Pasto, mediante providencia del 2 de agosto de 1999, negó el amparo invocado, toda vez que, según lo informó el Gobernador, con antelación el demandante promovió proceso de tutela en el que obtuvo sentencia favorable, lo que impedía que se dictara otra decisión en idéntico sentido “comoquiera que se trata del mismo derecho derivado de similares hechos”. Estimó el juez que el actor debía acudir ante el juez que le había concedido la tutela para que éste tomara las medidas tendientes al cumplimiento del fallo.

2. Expediente T-257329

El Juzgado Segundo Laboral de San Juan de Pasto, mediante sentencia del 12 de agosto de 1999, negó la tutela con base en similares argumentos a los arriba enunciados.

La providencia fue impugnada por el demandante y, en segunda instancia, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esa misma ciudad, mediante fallo del 15 de septiembre de 1999, confirmó la decisión del a quo.

Afirmó el Tribunal que “la circunstancia de que el incidente de desacato interpuesto por el actor no hubiera culminado con la sanción de que trata el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 no cierra las compuertas al accionante para efectivizar sus derechos a través de otros mecanismos judiciales, máxime cuando el establecimiento de la posibilidad de sancionar por desacato cumple la finalidad netamente coercitiva, en procura de que el incumplimiento del fallo de tutela no quede en el vacío, mas no redime en sí mismo lo pretendido por el accionante”.

Señaló que el actor podía incoar acción penal (artículo 53 del mencionado Decreto), o promover proceso ejecutivo o de reparación directa.

3. Expediente T-259227

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de San Juan de Pasto, despacho judicial al que le fue originalmente asignado el conocimiento de la acción, mediante auto del 2 de septiembre de 1999, remitió el asunto al Juzgado Sexto Civil Municipal de esa ciudad, por cuanto la omisión denunciada hace referencia al incumplimiento de un fallo de tutela proferido por esta última autoridad judicial, la cual estaba encargada de hacer cumplir sus propias decisiones. Además, con base en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, rechazó la solicitud de tutela, en cuanto el accionante pretendía que se decidiera nuevamente una cuestión jurídica ya dilucidada ante otro despacho judicial.

Por su parte, el Juzgado Sexto Civil Municipal dio trámite a la solicitud de tutela y, mediante sentencia del 21 de septiembre de 1999, negó la protección invocada, por cuanto no se podían tutelar derechos que fueron objeto de acción similar, “aunque (la solicitud) se refiriera a meses de salario (sic) diferentes”. Para lograr su pago, consideró el juez, se podía acudir

ante la jurisdicción laboral ordinaria, pues el mecanismo de la tutela tenía un carácter transitorio.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Violación de los principios y preceptos constitucionales por no pago oportuno de mesadas pensionales. Cuando se ejercita nueva acción de tutela porque el demandado volvió a incurrir en hechos similares a los que fueron objeto de amparo anterior, no se presenta temeridad, ni es absolutamente necesario que el afectado promueva incidente de desacato

En los casos sometidos a examen está probado que la autoridad demandada ha incurrido en mora en el pago de varias mesadas pensionales, correspondientes al año 1999, a las cuales tienen derecho los peticionarios, lo que indiscutiblemente pone en peligro el mínimo vital de éstos, toda vez que se trata de personas de edad avanzada que ya no están en condiciones de trabajar y que padecen trastornos de salud (por lo menos ello es así en cuanto se refiere a Alfonso Florentino Caicedo Portillo, de 84 años), o que aunque no hayan llegado aún a la tercera edad (como ocurre con los otros dos accionantes), por tener 49 y 50 años, ven altamente reducidas sus posibilidades de conseguir un nuevo empleo, más aún en la actual circunstancia de crisis económica generalizada. Así, pues, los actores dependen exclusivamente de lo que reciben por dicho concepto, y todos han tenido que recurrir a préstamos o a la ayuda de sus familiares con el fin de proveer lo indispensable para su subsistencia.

La omisión acusada desconoce los conceptos de Estado Social de Derecho, de dignidad humana y de solidaridad, y viola los derechos a la igualdad material y efectiva, al mínimo vital y al trabajo.

Y, si bien es cierto el sistema jurídico prevé otros medios de defensa para hacer valer los derechos en juego, también lo es que, estando de por medio la digna subsistencia, aquéllos deben ser reemplazados por la acción de tutela, en cuanto por esta vía se obtiene la protección inmediata.

Por otra parte, es importante señalar lo siguiente:

-En el caso de Luis Carlos Ordoñez Martínez (T-257329) se encuentra plenamente

demostrado que éste, en anterior proceso de tutela obtuvo sentencia favorable a sus pretensiones en la que se ordenó el pago de varias mesadas atrasadas del año 1998. En dicho proceso adicionalmente se previno al Gobernador para que no volviera a incurrir en ese tipo de conductas. El actor, en marzo de 1999 promovió incidente de desacato, en el curso del cual fue absuelta la autoridad demandada.

-En relación con Oscar Hernando Ortiz (T-259227), también está probado que promovió proceso de tutela con el fin de obtener el pago de mesadas atrasadas de anteriores períodos a las ahora reclamadas, y que culminó con fallo favorable a sus pretensiones. No existe certeza acerca de que éste hubiese hecho uso del incidente de desacato.

-Y, respecto de Alfonso Florentino Caicedo (T-242937), a pesar de que el Gobernador alegó que aquél había ejercido previamente otra acción de tutela, no se aportó prueba que respaldara tal afirmación.

Ahora bien, esta Sala no comparte los argumentos aducidos por los jueces de instancia con base en los cuales negaron la protección solicitada. Resulta claro que los tres demandantes instauraron acciones de tutela para obtener el pago de mesadas que no habían sido objeto de reclamación en anteriores procesos de amparo constitucional. Se trata entonces de nuevos períodos y, pese a que los hechos sean parecidos a los que dieron origen a los anteriores procesos, no pueden catalogarse como iguales y, por tanto, no constituyen razón de peso para rechazar las solicitudes de tutela.

Y aunque en las anteriores sentencias de tutela se hubiese prevenido al demandado para que no volviera a cometer la conducta objeto de reproche judicial -lo cual compromete la responsabilidad del mismo en los términos de la normatividad vigente pero no soluciona de por sí la situación del perjudicado-, dicha orden no impide de manera alguna que el afectado con la ilegítima reincidencia de la autoridad demandada haga uso nuevamente del instrumento consagrado en el artículo 86 de la Carta para pedir una vez más que se ponga fin a la nueva violación de sus derechos fundamentales.

No se descarta que los actores, con el fin de obtener el pago de las sumas que ahora reclaman, hubiesen podido hacer uso del incidente de desacato, en la medida en que la prevención, como esta misma Sala lo ha señalado, no es un simple consejo ni declaración simbólica que carezca de efecto práctico alguno, sino un verdadero llamado al orden y al

respeto de los derechos fundamentales (artículo 2 C.P.), que consiste finalmente en una disposición obligatoria del juez. Si ella se desobedece, configura flagrante incumplimiento de la sentencia dictada.

Sobre la naturaleza de la prevención se ha afirmado:

“El efecto de una advertencia judicial en el sentido de que la persona o autoridad contra la cual se instauró la tutela deje de incurrir en las conductas objeto de reproche no tiene un alcance puramente teórico ni puede entenderse como la absolución del comportamiento del implicado frente a sus obligaciones constitucionales.

Por el contrario, quien es reconvenido por el juez de tutela, aunque ésta no se otorgue en razón de la carencia actual de objeto de la orden, tiene una sentencia judicial en su contra, previo proceso en el cual se ha demostrado que por su acción u omisión se generó el daño o se produjo la amenaza de derechos fundamentales. Por tanto, de una parte, debe responder, con arreglo al sistema jurídico vigente y según la magnitud de la conducta que le sea imputable, tal como resulta del artículo 6 de la Constitución Política.

De allí que la consecuencia ineludible de la verificación que haya hecho el juez de tutela acerca de la vulneración de derechos fundamentales y de la prevención dirigida a la autoridad deba ser la remisión de las diligencias a la autoridad judicial competente si de los antecedentes del caso resultan hechos punibles, o al correspondiente organismo disciplinario si las faltas cometidas son de esa índole, para que se adelanten las pertinentes investigaciones y sean impuestas las sanciones a que haya lugar. Así se hará en el presente caso, adicionando la providencia de instancia.

Pero, además, la advertencia judicial implica también una orden judicial vinculante, con efectos directos sobre la autoridad, ente o persona a quien se dirige, bajo el entendido de que su desobediencia ocasiona las sanciones contempladas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, previo incidente de desacato”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-555 del 5 de noviembre de 1997. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

“Es verdad que en ocasiones, al momento de proferir el fallo, encuentra el juez que ya la situación objeto del mismo ha sido superada, bien porque han cesado los actos u omisiones

que afectaban el derecho, o por haberse producido, en el caso de los actos administrativos, resolución judicial o providencia gubernativa que los revoca o modifica, con repercusión en la circunstancia concreta del accionante.

Y también es cierto que, en esas hipótesis, la orden judicial encaminada a que se haga algo que ya ha sido ejecutado o a que se suspenda una actividad que ya no se cumple, o a que se restablezca un derecho que en la actualidad no está siendo quebrantado, carece de sentido y utilidad.

Pero de allí no se deduce que el juez quede relevado de la obligación, que por el sistema jurídico se le ha impuesto, de definir si la acción de tutela ha prosperado o no.

Eso explica que, cuando el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 consagra la regla aplicable en semejantes eventos, dando lugar a la prevención judicial que debe entonces hacerse explícita, parta del supuesto de que se ha concedido la tutela. Entonces, la orden se sustituye por la advertencia, para casos futuros similares, pero la autoridad judicial dilucida el problema que ante ella ha sido planteado y mediante su dictamen, protege a la persona cuyos derechos fueron desconocidos, aunque la protección no se traduce en ese evento en un mandato específico referente a la situación superada sino en uno genérico, también obligatorio para el agente cuya conducta u omisión ha ocasionado la tutela..." (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-366 del 25 de mayo de 1999).

A pesar de reconocer el carácter vinculante de la orden de prevención, esta Sala considera que, en casos como los presentes, no se debe cerrar la posibilidad a los afectados con una nueva acción u omisión transgresora del orden superior, para que acudan una vez más ante el juez constitucional en busca del justo amparo a sus derechos. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que le cabe al demandado reincidente, por haber desacatado una orden judicial.

Debe tenerse en cuenta que sí existe apropiación presupuestal por casi nueve mil millones de pesos para el pago de pensiones a cargo del Departamento, y que las dificultades se presentan por falta de flujo de caja. Ahora bien, esta Sala debe aplicar los criterios expuestos en reciente sentencia de unificación, en la que la Corporación dispuso la aplicación del parágrafo 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, que establece lo siguiente:

“Para el año 2000 el Gobierno Nacional deberá anticipar a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) que tengan pendientes el pago de mesadas atrasadas al 30 de octubre de 1999, el valor correspondiente para cubrir dicha deuda pensional, descontando el valor del anticipo del mismo año o en los años subsiguientes, de los recursos que deba girar la Nación al Fonpet en la parte que corresponda a la respectiva cuenta de las entidades territoriales, tomando en consideración la destinación de estos recursos. El monto total a anticipar por parte de la Nación no excederá de ochenta mil millones de pesos. Dichos anticipos se destinarán exclusivamente a pagar las mesadas pensionales atrasadas. El Gobierno reglamentará la forma y oportunidad en que se acreditará el atraso de las mesadas pensionales en la fecha mencionada, la fórmula de cálculo del valor correspondiente y la distribución de los recursos cuando los mismos no alcancen a cubrir la totalidad de las mesadas atrasadas”.

En consecuencia, esta Corte accederá al amparo invocado respecto de las mesadas pensionales que el Departamento ha dejado de pagar y que constituyen objeto de reclamo en los procesos de la referencia.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado Segundo de Familia (expediente T-242937), el Juzgado 2 Laboral del Circuito y la Sala Laboral del Tribunal Superior (expediente T-257329), y el 6 Civil Municipal de San Juan de Pasto (expediente T-259227), por medio de los cuales se negó la protección solicitada. En su lugar, SE CONCEDE la tutela de los derechos invocados y, en consecuencia, se ordena al Gobernador de Nariño que, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, cancele, con cargo al anticipo contemplado en el parágrafo 6 del artículo 2 de la Ley 549 de 1999, la deuda contraída con los actores por causa de sus derechos pensionales.

Se previene de nuevo al demandado para que no vuelva a incurrir en conductas como las que originaron la instauración de las acciones de tutela en referencia.

Segundo.- DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General