

Sentencia T-308/99

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales/DERECHO AL MINIMO VITAL DE LOS TRABAJADORES-Pago oportuno de salarios futuros/DERECHO AL MINIMO VITAL DE LOS PENSIONADOS-Pago oportuno de mesadas futuras

La improcedencia de la acción de tutela para el pago de acreencias laborales y pensionales, es la regla general, por la existencia de mecanismos judiciales de defensa distintos de esta acción, que permiten la satisfacción de esta pretensión. Sin embargo, cuando la cesación de pagos representa para el empleado como para los que de él dependen, una vulneración o lesión de su mínimo vital, la acción de tutela se hace un mecanismo procedente por la inidoneidad e ineficacia de las acciones ante la jurisdicción laboral para obtener el pago de salarios y mesadas pensionales futuras, que garanticen las condiciones mínimas de subsistencia del trabajador o pensionado. El cese de pagos salariales y pensionales, prolongado o indefinido en el tiempo, hace presumir la vulneración del mínimo vital tanto del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen, hecho que justifica la procedencia de la acción de tutela, a efectos de ordenar al empleador o la entidad encargada del pago de mesadas pensionales, el restablecimiento o reanudación de los pagos. En tratándose del pago de pensiones, ha de presumirse que su pago está afectando el mínimo vital del pensionado y, por ende, corresponderá a la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción.

DERECHO AL MINIMO VITAL DE LOS TRABAJADORES Y PENSIONADOS-Ordenes que puede emitir el juez de tutela para el pago de salarios o mesadas

EMPLEADOR-Crisis económica o presupuestal no exime el pago de salarios o mesadas pensionales

INSTITUCION UNIVERSITARIA PUBLICA-Posibilidad de que el Gobierno nacional y departamental colaboren en la solución a la crisis presupuestal

INSTITUCION UNIVERSITARIA PUBLICA-Trámites para obtención de recursos para pago de salarios y mesadas pensionales

Referencia: Expedientes T-207.328; T-207.853; T-207. 855 y T-208.142.

Acciones de tutela de Raúl Antonio Castro García, Jesús Orlando García, Javier A. Fayad Sierra y María Cristina Martínez de Jiménez en contra de la Universidad del Valle, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Gobernación del Valle.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Bogotá, D.C., en sesión del seis (6) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda (2a.) de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz, decide sobre los fallos proferidos por los Juzgados Doce y Quince Penal del Circuito de Cali y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en las acciones de tutela de Raúl Antonio Castro García, Jesús Orlando García, Javier A. Fayad Sierra y María Cristina Martínez de Jiménez en contra de la Universidad del Valle.

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que hicieron las secretarías de los despachos judiciales mencionados. La Sala de Selección No. 4 de tutelas de la Corte Constitucional, por auto del diez y seis (16) de abril de 1999, ordenó la revisión de los casos de la referencia, así como la acumulación de los expedientes T-207.328 al T-207.853 y del T-207. 855 al T-208.142, para ser decididos en una sola sentencia, si así lo consideraba pertinente la Sala de Revisión.

La Sala Segunda de Revisión, por auto del veintidós (22) de abril de 1999, ordenó la acumulación de todos los expedientes al T-207.328, por la identidad existente en los hechos que motivaron las cuatro (4) acciones, como en el ente acusado. Por esta razón, se proferirá un solo fallo para decidir los procesos de la referencia.

Los hechos que dieron origen a estas acciones pueden resumirse así:

A. HECHOS.

1. Los actores Javier A. Fayad Sierra y María Cristina Martínez de Jiménez (T- 207.855 y T-208.412, respectivamente), actualmente se encuentran vinculados a la Universidad del Valle como docentes de tiempo completo.
2. Los actores Raúl Antonio Castro García y Jesús Orlando García (T-207.328; T-207.853, respectivamente), son pensionados de la mencionada entidad educativa.
3. Desde el 15 de agosto de 1998, como consecuencia de la crisis financiera por la que atraviesa la Universidad del Valle, tal como consta en los distintos documentos e intervenciones que aportaron los representantes y apoderados de este establecimiento, se suspendió el pago de los salarios y mesadas pensionales a todos los empleados y pensionados del ente universitario.

B. Las demandas de tutela.

En términos generales, los actores solicitan la protección rápida y eficaz de sus derechos fundamentales al trabajo y a la seguridad social, por medio de una orden que permita el pago de los salarios y mesadas atrasadas, como la previsión para que se cancelen las que se lleguen a causar después del fallo.

C. Sentencias de primera y segunda instancia.

1. De los cuatro casos conocieron despachos judiciales diversos -Juzgados Décimo, Once y quince Penal Municipal de Santiago de Cali y el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sección Segunda-. Sólo este último concedió el amparo solicitado, los restantes juzgadores decidieron denegarlo. Las razones para una y otra decisión, se pueden resumir así:
2. El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sección Segunda (T-208.142. María Cristina Martínez de Jiménez), entendiendo que el derecho al pago oportuno de

salarios, es un derecho fundamental, ordenó al rector de la entidad universitaria acusada, que en el término de un (1) mes, realizará las diligencias necesarias para cancelar las acreencias que tiene para con la actora junto con los intereses moratorios correspondientes. Decisión que, en términos del juzgador, se hacía necesaria para la protección del derecho invocado, pese a reconocer la crisis financiera por la que atraviesa el ente acusado.

3. Esta decisión fue impugnada por el apoderado de la Universidad, por considerar que demostrado como lo estaba que la crisis financiera que afronta el ente universitario no es producto de la desidia ni malos manejos de sus directivas, no era lógico obligar a éstas a cancelar, en un término tan corto, las acreencias laborales, cuando no se cuenta con recurso alguno para el efecto.

4. En segunda instancia, la Sala Primera de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, revocó la decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca. Las razones esgrimidas por esta Corporación, fueron:

4.1. La acción de tutela para la protección de los derechos al trabajo y el pago oportuno de las mesadas pensionales, por no ser derechos de aplicación inmediata (artículo 85 C.P.), sólo pueden ser protegidos mediante las acciones y procedimientos ordinarios establecidos por la ley.

4.2. La crisis financiera de la entidad acusada, hace que no pueda obligarse a sus directivas a cumplir lo imposible, es claro que éstas no podrán dar cumplimiento a un fallo en el que se ordene el pago de salarios y mesadas pensionales, pues no cuentan con los recursos para el efecto.

5. En relación con el amparo solicitado por los Raúl Antonio Castro García, Jesús Orlando García, Javier A. Fayad Sierra, éste fue denegado por los Juzgados Décimo, Once y quince Penal Municipal de Santiago de Cali, con el argumento según el cual, como el cese en el pago de los salarios y mesadas pensionales por parte de la institución acusada no es producto de la negligencia o desidia de sus directivas, sino de la crisis económica que hace imposible el cumplimiento de las obligaciones laborales adquiridas, no se puede ordenar a la entidad que realice acciones que le son de imposible cumplimiento, como la de pagar cuando no se tienen los recursos para el efecto. Así mismo, porque los derechos al trabajo y el pago oportuno de las mesadas pensionales no son derechos de aplicación inmediata (artículo 85

C.P.), razón por la que la acción de tutela no es procedente para su garantía.

6. Impugnadas estas decisiones, sin sustentación alguna, los Juzgados Doce y Quince Penal del Circuito de Cali, confirmaron la decisión de denegar el amparo solicitado, argumentando, entre otras razones, que el ordenar a la entidad acusada un pago que no puede realizar, atentaría contra el principio de eficacia que informa la acción de tutela.

Dentro de este contexto, esta Sala de Revisión entrará a decidir.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate.

Corresponde a esta Sala decidir si, en el caso sometido a revisión, la acción de tutela es procedente, teniendo en cuenta que se solicita el pago de acreencias laborales y pensionales que adeuda una entidad universitaria oficial, cuya situación financiera es crítica, hecho que determinó la cesación de pagos de nómina y mesadas pensionales desde el mes de agosto de 1998. Pretensión que, en principio, puede lograr satisfacción mediante una acción específica ante una jurisdicción distinta a la Constitucional.

Tercera. Procedencia excepcional de la acción de tutela para ordenar el pago de salarios.

1. Los casos sometidos a revisión, son iguales a los que fueron analizados por esta Corporación en las sentencias T-106 y 259 de 1999, hecho que hace necesario reiterar la jurisprudencia constitucional en esta materia. Así:

3.2. La protección de los derechos al trabajo, que se materializa, entre otros, con la protección al pago oportuno de salarios y mesadas pensionales, “no puede quedar supeditada a las regulaciones generales que debe dictar el legislador, en lo que se conoce como el “estatuto del trabajo”, pues existen unos principios y condiciones estipulados por la

propia Constitución que determinan el núcleo esencial de este derecho, y que deben ser garantizados por el juez constitucional cuando resultan lesionados o desconocidos...” (T-259 de 1999), razón por la que no puede declararse improcedente la acción de tutela, en casos como los que son objeto de revisión, bajo el argumento según el cual, éstos no son derechos de aplicación inmediata.

3.3. La improcedencia de la acción de tutela para el pago de acreencias laborales y pensionales, es la regla general, por la existencia de mecanismos judiciales de defensa distintos de esta acción, que permiten la satisfacción de esta pretensión (T- 246 de 1992, T-063 de 1995; 437 de 1996, T- 01, T- 087, T-273 de 1997, T- 11, T- 75 y T-366 de 1998, entre otros). Sin embargo, cuando la cesación de pagos representa para el empleado como para los que de él dependen, una vulneración o lesión de su mínimo vital, la acción de tutela se hace un mecanismo procedente por la inidoneidad e ineficacia de las acciones ante la jurisdicción laboral para obtener el pago de salarios y mesadas pensionales futuras, que garanticen las condiciones mínimas de subsistencia del trabajador o pensionado (sentencias T- 246 de 1992, T-063 de 1995; 437 de 1996, T- 01, T- 087, T-273 de 1997, T- 11, T- 75 y T-366 de 1998, entre otras).

3.4. El cese de pagos salariales y pensionales, prolongado o indefinido en el tiempo, hace presumir la vulneración del mínimo vital tanto del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen, hecho que justifica la procedencia de la acción de tutela, a efectos de ordenar al empleador o la entidad encargada del pago de mesadas pensionales, el restablecimiento o reanudación de los pagos (sentencia T-259 de 1999). En tratándose del pago de pensiones, ha de presumirse que su pago está afectando el mínimo vital del pensionado y, por ende, corresponderá a la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción.

3.5. Las órdenes que puede emitir el juez de tutela, pueden ser de dos clases: i) ordenar el pago de los salarios y mesadas pensionales dejadas de percibir -caso extremo. ii) ordenar que se efectúen o realicen las gestiones y se adopten las medidas que sean necesarias para que en un término prudencial, el empleador o entidad encarga del pago de la pensión reanude el pago -regla general-. La cancelación de los salarios y mesadas pensionales dejadas de percibir, entonces, debe obtenerse a través de las acciones judiciales correspondientes (sentencias T-299 de 1997; T-031, T-070, T-242, T-297 de 1998 y 106 de

1999, entre otras).

3.6. Las crisis económica o presupuestal que pueda sufrir una entidad pública o privada, no la exime de su principal obligación como empleadora: pagar oportunamente el salario a sus trabajadores y las mesadas pensionales a que esté obligado (sentencias T-323 de 1996; T-124; T-171 y T-234 y 299 de 1997, T-399 de 1998, T-08, T-020 y T-106 de 1999, entre otras). Ni aun en aquellos eventos en que estas crisis no sean producto de la negligencia o desidia de los llamados a responder (sentencia T-259 de 1999).

Cuarta-. Del caso en revisión.

4.1. La Universidad del Valle, entidad universitaria de carácter oficial, viene presentado desde el año de 1989 un déficit fiscal que se ha incrementado en el curso de los últimos años. Crisis que en el mes de agosto de 1998, la llevó a suspender el pago de las nóminas tanto de sus empleados como de sus pensionados. Las causas de esta crisis, según versiones de las directivas, responden a una serie de factores como el crecimiento exponencial de las pensiones, los valores crecientes de las cesantías y los servicios de la deuda pública, entre otros.

4.2. La mayor parte de los recursos de la institución universitaria, corresponden a los aportes que por transferencias realiza la Nación, así como los del gobierno departamental. Los recursos propios no le son suficientes para sufragar los créditos que ha ido adquiriendo con los establecimientos financieros, cuya destinación ha sido en gran parte para cubrir compromisos salariales.

4.3. La solución a esta situación, se dice, requiere de un compromiso por parte del Gobierno Nacional para que, atendiendo a la realidad estructural de la Universidad del Valle, se la dote de los recursos necesarios, y asuma, entre otros, la carga pensional que la Nación tiene para con ésta, así como el reconocimiento de los valores que adeuda por concepto de bono pensional.

Igualmente, se requiere la colaboración de la administración departamental, que adeuda a la universidad dineros por pago de pensiones y cesantías desde 1994 y que asciende a seis mil millones de pesos aproximadamente (\$ 6.000.000.000.)

4.4. En la sentencia T-259 de 1999 se solicitó al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación y Hacienda y Crédito Público, así como a la administración departamental del Valle del Cauca que, de ser posible, presten su colaboración a efectos de buscar una salida a la crisis por la que está atravesando la Universidad del Valle.

1. En documentos que obran en los expedientes de la referencia, se encuentra el decreto 3525 del 26 de noviembre de 1998, por el que se hacen unos traslados presupuestales en el presupuesto de funcionamiento asignado al Ministerio de Educación Nacional. Uno de esos traslados corresponde al que se hizo en favor de la Universidad del Valle, recursos éstos que no fueron suficientes para cancelar las acreencias laborales y pensionales que tiene esta entidad, pues sólo se pagó, en el mes de diciembre, la segunda quincena de agosto y primera quincena de septiembre a los docentes nombrados.

Lo que significa que los empleados y pensionados de este ente universitario, continuarán privados de recibir en tiempo sus salarios y mesadas pensionales, lo que constituye un claro desconocimiento de los derechos mínimos de éstos. Los empleados quedan expuestos a que en un término no definido, continúen prestando sus servicios sin recibir remuneración alguna, mientras que los pensionados no recibirán sus mesadas.

Hecho que hace necesario que el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación y Hacienda y Crédito Público, así como la administración departamental, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con la ley, pongan en marcha las correspondientes acciones y políticas para resolver los problemas estructurales de la Universidad del Valle, en especial, aquellas que le permitan a las directivas de esta institución, hacer los trámites que sean del caso para obtener recursos que, por lo menos, les permitan pagar las mesadas salariales y pensionales que se vayan a causar.

4.6. Los actores que se desempeñan como docentes en la Universidad del Valle, llevaban aproximadamente tres (3) meses sin recibir salario al momento de presentar las acciones de la referencia. Los docentes pensionados llevaban igual número de meses sin recibir la mesada pensional a que tenían derecho.

Esta Corporación, pese a la crisis que afronta la Universidad del Valle, no puede dejar de reconocer que los derechos fundamentales de los actores están siendo vulnerados, y no obstante que no aportaron pruebas sobre la afectación de su mínimo vital, acudiendo a la

presunción de que trata el numeral 3.7. de esta providencia, habrá de ordenar a las directivas de la universidad que, en forma prioritaria, agoten las gestiones de corto plazo que sean necesarias para garantizar que los actores, para nóminas salariales y pensionales futuras, podrán obtener su pago en tiempo.

El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación y Hacienda y Crédito Público, así como la administración departamental del Valle del Cauca, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con la ley, deberán poner en marcha las correspondientes acciones y políticas para resolver los problemas estructurales de la entidad universitaria en comento, en especial, aquellas que le permitan a las directivas de esta institución, efectuar los trámites que sean del caso para obtener recursos que, por lo menos, permitan pagar las mesadas salariales y pensionales que se vayan a causar.

4.7. Por las razones expuestas, habrán de revocarse las decisiones proferidas por la Sección Primera de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y por los Juzgados Doce y Quince Penal del Circuito de Cali, dictadas dentro de los procesos de tutela instaurados por los señores Raúl Antonio Castro García, Jesús Orlando García, Javier A. Fayad Sierra y María Cristina Martínez de Jiménez, en contra de la Universidad del Valle, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación, Gobernación del Valle, y que denegaron el amparo que éstos solicitaron. En su lugar, se ordenará al rector (a) de la Universidad del Valle, como representante legal de ésta o quien haga sus veces, que en el término de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de este fallo, inicie los trámites y gestiones necesarios para obtener los recursos que permitan garantizar el pago oportuno de los salarios y mesadas pensionales de las nóminas futuras, a las que puedan tener derecho los actores.

En relación con los salarios y mesadas pensionales dejadas de percibir, los actores deberán acudir al procedimiento ejecutivo.

En los anteriores términos, se concederá el amparo solicitado por los señores Raúl Antonio Castro García, Jesús Orlando García, Javier A. Fayad Sierra y María Cristina Martínez de Jiménez.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: REVÓCANSE las sentencias proferidas por la Sección Primera de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y por los juzgados Doce y Quince Penal del Circuito de Cali, dictadas dentro de los procesos de tutela instaurados por los señores Raúl Antonio Castro García, Jesús Orlando García, Javier A. Fayad Sierra y María Cristina Martínez de Jiménez en contra de la Universidad del Valle, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación, Gobernación del Valle. En su lugar, CONCÉDASE el amparo solicitado, en los términos expresados en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: En consecuencia, ORDÉNASE al rector (a) de la Universidad del Valle o quien haga sus veces, que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes contadas a partir de la notificación de este fallo, inicie los trámites y gestiones necesarios, si es que durante el trámite de revisión ya no los hubiere hecho, para obtener los recursos que permitan garantizar el pago oportuno de los salarios y mesadas pensionales a los que puedan tener derecho los actores, en las nóminas futuras.

Para el efecto, el Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación y Hacienda y Crédito Público, así como la administración departamental del Valle del Cauca, deberán poner en marcha las acciones y políticas correspondientes para resolver los problemas estructurales de la Universidad del Valle, en especial, aquellas que le permitan a las directivas de esta institución hacer los trámites que sean del caso para obtener recursos que, por lo menos, les permita pagar las mesadas salariales y pensionales que se vayan a causar.

Segundo. ENVÍESE copia de este fallo a las autoridades mencionadas en el numeral anterior.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

PABLO E. LEAL RUIZ

Secretario General (E)