

Sentencia T-626/01

DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS-Pago oportuno de salarios

DERECHO AL MINIMO VITAL-Cese prolongado de salarios hace presumir vulneración

EMPLEADOR-Situación económica o presupuestal no es obice para desconocer pago de salarios

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

Referencia: expediente T-424550. Acción de tutela promovida por Luis Eduardo Hernández Bernate contra el municipio de Santiago de Cali, Valle.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., catorce (14) de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRAN SIERRA dicta la siguiente

SENTENCIA

Respecto de la revisión del fallo adoptado por el Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Santiago de Cali, Valle, el 16 de enero de 2001, en virtud de la acción de tutela interpuesta por el ciudadano Luis Eduardo Hernández Bernate contra el municipio de Santiago de Cali, Valle.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos que fundamentan la acción y petición.

2.- Intervención de la autoridad pública accionada.

En escrito fechado el 3 de enero de 2001, recibido en el juzgado el día 12 del mismo mes, el Alcalde de Santiago de Cali explicó que tomó posesión del cargo el 1º de enero del año en curso y emprendió todos los esfuerzos legales y de índole presupuestal para que esa entidad territorial pudiera cumplir con el pago de los sueldos y prestaciones que adeudaba a los servidores y exservidores públicos del municipio, de modo que, en la medida en que pudiera acceder a los recursos económicos requeridos, prioritariamente se cumpliría con esas obligaciones.

II. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISION.

El Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Santiago de Cali declaró improcedente la acción de tutela impetrada por el señor LUIS EDUARDO HERNANDEZ BERNATE, por cuanto era un hecho notorio que la “forma” en que quedó administrativa y financieramente el municipio por parte de la administración saliente, tal y como lo había puesto de presente el Alcalde Municipal que tomó posesión el 1º de enero de 2001, quien ante esa “realidad inexorable, evidente”, no tenía responsabilidad ni por acción ni por omisión.

Agregó textualmente que: “El juez de tutela no puede precipitar, mediante ordenes (sic) de cumplimiento inmediato que recaigan directamente sobre la ejecución del presupuesto, la opción de decisiones administrativas que de conformidad con el sistema jurídico deben contar necesariamente con la existencia y disponibilidad de recursos, según los rubros presupuestales respectivos, como lo afirmó la Corte en la Sentencia T-185 de 1993, la existencia de partidas presupuestales condicional de tal manera las actuaciones de la Administración que no es procedente ordenar por la vía judicial las ejecuciones respectivas en un término tan perentorio como el previsto en el artículo 29 numeral 5 del Decreto 2591 de 1.991 (48 horas) bajo el apremio de las sanciones contempladas para los casos de desacato, pues ello desnaturalizaría el concepto de gestión administrativa y haría irresponsable al gobierno por la ejecución del presupuesto”.

Concluyó que el accionante podría obtener el pago de las mesadas reclamadas, cuando se obtuvieran los recursos provenientes como resultado de la gestión administrativa que para tales fines adelantaba la administración del municipio de Santiago de Cali ante la Banca y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Nacional.

III. CONSIDERACIONES Y DECISION DE LA CORTE.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos antes reseñados.

1. La materia. Reiteración de Jurisprudencia.

Como en otras oportunidades, el tema a debatir en el presente asunto sometido a revisión se refiere a la procedencia excepcional de la acción de tutela para lograr el pago de mesadas pensionales; la ausencia de prueba de afectación del mínimo vital por parte del accionante y la inactividad probatoria del juez de tutela sobre el particular; la presunción de afectación del mínimo vital del pensionado; la crisis económica de la autoridad pública llamada a responder por el pago de las mesadas reclamadas.

Sobre tales temas, la Corte Constitucional, en Sentencia T-259 de 1999, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, hizo los siguientes planteamientos, los cuales ha reiterado en casos similares:

” 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 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.

“ ...

" 3.4. Esta Corporación ha reconocido que las acciones ante la jurisdicción laboral o administrativa para obtener el pago de salarios son idóneas y eficaces, haciendo de la acción de tutela un mecanismo improcedente, cuando la cesación de pagos no represente para el empleado como para los que de él dependen, una vulneración o lesión de su mínimo vital, definido éste por la jurisprudencia como "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" (sentencia T-011 de 1998). (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),

" Se ha dicho, entonces, que "el juez de tutela sólo puede negar el amparo que se le solicita, en tratándose de la cesación de pagos de carácter salarial, cuando se ha verificado que el mínimo vital del trabajador y de los suyos no se ha visto ni se verá afectado por el incumplimiento en que ha incurrido el empleador de su principal obligación para con su empleado: el pago oportuno del salario, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo. Obligación ésta que se deriva directamente del derecho fundamental de todo ser humano a tener un trabajo en condiciones dignas y justas (artículo 25 de la Constitución). Dignidad y justicia que se encuentra representada, en grado sumo, en la remuneración que el trabajador recibe por el trabajo ejecutado y que le permite tener acceso a otros derechos igualmente fundamentales...." (sentencia T-399 de 1998).

" 3.5. Así las cosas, habrá de demostrarse, al menos sumariamente, que el cese en el pago de los salarios está afectando el mínimo vital (sentencia T-030 de 1998). Sin embargo, el juez de tutela no puede abstenerse de conceder el amparo, argumentando simplemente que no se demostró la lesión al mínimo vital, pues es su deber, como garante de los derechos fundamentales, y en uso de la facultad oficiosa que le es reconocida, agotar los medios que tenga a su alcance para determinar la alteración de este mínimo (sentencia T-399 de 1998). (Subrayas y negrillas fuera de texto).

" 3.6. Es fácil comprender que cuando el cese de pagos salariales se prolonga en el tiempo,

el empleador pone no sólo al empleado sino a la familia que depende de él en una situación de indefensión de tal magnitud que hace necesaria la intervención rápida y eficaz del Estado, pues otros derechos del propio trabajador como de quienes dependen de él empiezan a verse afectados - la educación, la salud, incluso el derecho al buen nombre, en este último caso, por ejemplo, cuando el trabajador incurre en cesación de sus pagos, hecho que puede generar el reporte de su nombre a las centrales de riesgo como deudor moroso-. En estos casos, ha de presumirse la vulneración de ese mínimo vital, dado que privar a un trabajador de su remuneración, por un lapso indefinido, lo somete a él y a su familia a una situación que justifica la procedencia de la acción de tutela, a efectos de ordenar al empleador el restablecimiento de los pagos.

" Dadas las condiciones de nuestro país, donde las tasas de desempleo son altas; el nivel de vida de un alto porcentaje de la población no es el mejor y el ingreso del colombiano medio alcanza para cubrir escasamente sus necesidades básicas, no se requieren de mayores y complicados análisis para entender las vicisitudes a las que puede quedar sometido un empleado cuando no recibe en tiempo su salario y esta situación se prolonga en el tiempo. La política estatal debería lograr que el trabajador no sólo recibiera un salario proporcional a la calidad y cantidad de trabajo, que le asegure un nivel de vida aceptable, digna (artículo 53), sino proveerle mecanismos ágiles que le permitan, en caso de retardo o cese en el pago de sus emolumentos, obtener la cancelación de éstos sin mayores dilaciones. Es claro que mientras no se implementen acciones rápidas, o se abrevien los términos y el procedimiento en las existentes, recursos como la acción de tutela seguirán siendo los llamados a ser utilizados para que el derecho del trabajador a recibir en tiempo su asignación salarial, pueda ser realizable.

" En estos eventos, las órdenes que puede dar el juez de tutela, pueden ir desde el pago de los salarios dejados de percibir -caso extremo-, hasta la realización de las gestiones o la adopción de las medidas que sean necesarias para que en un término prudencial el empleador reanude el pago -regla general-. En este último caso, la cancelación de los salarios dejados de percibir debe obtenerse a través de las acciones ante la justicia ordinaria o contenciosa, según el caso.

" 3.7. Razones similares a las expuestas en los numerales anteriores, han servido para admitir la procedencia de la acción de tutela a efectos de ordenar el pago de mesadas

pensionales, aunadas a otras como la especial protección que la Constitución ordena prodigar a las personas de la tercera edad (artículo 46 y 53) y la necesaria correlación que existe entre el derecho que tienen los pensionados a recibir en tiempo su mensualidad y el derecho a vivir dignamente (artículo 1). (sentencias T-299 de 1997; T-031, T-070, T-242, T-297 de 1998 y 106 de 1999, entre otras).

" En estos casos, y pese a que la jurisprudencia de la Corporación no lo diga expresamente, es menester establecer que, por tratarse del pago de pensiones, ha de presumirse que su no pago está afectando el mínimo vital del pensionado y, por ende, corresponderá a la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar esta presunción. (Subraya y destaca la Sala Novena de Revisión).

" Cuarta. Las crisis económica o presupuestal que pueda sufrir una entidad, no la exime de su principal obligación como empleadora: pagar el salario de sus trabajadores.

" La tercera y última razón que adujo el H. Consejo de Estado para denegar el amparo solicitado, hace referencia a la crisis económica que afronta la entidad universitaria acusada. Este hecho, en términos de la decisión que se revisa, impediría a la institución cumplir la orden del juez de tutela, en caso de conceder la acción, por no contar con los recursos para el efecto.

" 4.1. En reiteradas ocasiones, esta Corporación ha dicho que la situación económica, presupuestal o financiera de un empleador público o privado, no puede ser admitida para justificar el incumplimiento de las obligaciones laborales. (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). La situación de crisis no justifica que el trabajador deje de recibir su salario, pues el empleador está en la obligación de hacer las gestiones necesarias para que sus empleados reciban la retribución a su labor, sin privarlos de los ingresos necesarios para su subsistencia y la de los que de él dependen.

" El que la situación económica, presupuestal o financiera de un empleador público o privado no sea producto de su negligencia o desidia, no lo exime de responder por la protección y respeto de los derechos mínimos y fundamentales de sus empleados. La intencionalidad de quien incurre en el desconocimiento de un derecho fundamental, no puede tenerse como elemento relevante para definir la procedencia o improcedencia del amparo impetrado. Si

existe vulneración, amenaza o desconocimiento de un derecho fundamental, así debe declararlo el juez, pues lo que se busca es la defensa de estos derechos y no la definición de responsabilidades, pues ni es su objeto y existen vías judiciales apropiadas para el efecto.

" 4.2 La violación, desconocimiento o amenaza de derechos fundamentales, obliga al juez constitucional, en una primera instancia, a reconocer en que consiste ésta, para posteriormente, con fundamento en las circunstancias de cada caso, emitir las órdenes que permitan la protección más adecuada. La efectividad de los derechos de las personas está garantizada, entonces, por la actuación ponderada que tenga el juez al emitir su fallo. Por tanto, el juez no puede excusarse en el eventual incumplimiento de su decisión, o en la falta de intención del agente acusado, en la lesión o amenaza de un derecho fundamental, para denegar la protección que le ha sido reclamada, dado que ello implicaría un desconocimiento de su función y la desfiguración del recurso de tutela. Recuérdesse que la primordial obligación de las autoridades, entre ellas, los jueces, es velar y proteger a las personas en sus derechos y libertades, con el objeto de cumplir con los deberes y fines propios del Estado, y uno de esos fines, es la promoción y la garantía efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2). Así, el posible incumplimiento de una orden judicial no exime al juzgador de "decir el derecho y garantizar su efectividad".

" 4.3. En diversos documentos que obran en los expedientes de la referencia, se explica la crisis financiera por la que atraviesa la Universidad del Valle, crisis que viene desde el año de 1989 cuando empezó presentar un déficit que se ha mantenido a lo largo de estos años, excepto para el de 1996, y que desde el mes de agosto de 1998, la condujo a cesar el pago de las nóminas tanto de empleados como de 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. La solución de esta situación, se dice, requiere de un compromiso por parte del Gobierno Nacional para que, atendiendo a la realidad estructural de ésta, la Nación la dote de recursos necesarios, y asuma, entre otros, la carga pensional que ésta tiene. Así como el compromiso de la administración departamental. Vale la pena señalar que la mayor parte de los recursos de esta institución, corresponden a los aportes que por transferencias realiza la nación, así como de los aportes del gobierno departamental.

" Se afirma que las gestiones se están adelantando, y mientras éstas no arrojen resultados positivos, los empleados y pensionados de este ente universitario continuarán privados de sus mesadas salariales y pensionales, pues el pasivo ha aumentado, lo que evidentemente se constituye en un claro desconocimiento de los derechos mínimos de éstos, pues no pueden indefinidamente prestar sus servicios sin recibir remuneración alguna. Tampoco, dada la situación que afronta el país, es fácil afirmar que éstos pueden encontrar otro sitio donde laborar. Por esta razón, se solicitará al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Educación y Hacienda, 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.

" Mientras se ponen en marcha las correspondientes acciones y políticas para resolver los problemas estructurales que ésta institución presenta, las directivas de la Universidad deben 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.

" Quinta-. Del caso en revisión

" 5.1. En el caso de los docentes Juan Evangelista Moreno Blanco y Luz Miryam Patiño, quienes tienen contratos de tiempo completo con la entidad acusada, y que de hecho les impide emplearse en otros establecimientos educativos, dejaron de recibir su salario desde agosto de 1998. A la fecha de la presentación de la acción de tutela, llevaban tres meses sin recibir salario y de conformidad con los informes de la universidad, pasaran algunos otros meses sin poder dar solución a este problema. No por ello, esta Corte dejará de reconocer que los derechos fundamentales de estos docentes están siendo vulnerados, y pese a que no aportaron pruebas sobre la afectación de su mínimo vital, acudiendo a la presunción de que trata el numeral 3.7., se ordenará a las directivas de la universidad que, en forma prioritaria, agoten las gestiones de corto plazo que sean necesarias, para garantizar que estos docentes, para nóminas futuras, podrán obtener su pago en tiempo. Para los salarios dejados de percibir, los actores deberán acudir al procedimiento ejecutivo. Igual orden se dará en el caso del señor Manuel José Jiménez Niño. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

" 5.2. Por las razones expuestas, habrán de revocarse las decisiones de las secciones primera y segunda del Consejo de Estado del once (11) de febrero de 1999, dictadas dentro de las

acciones de tutela instauradas por los señores Manuel José Jiménez Niño, Luz Miryam Patiño Arango y Juan Evangelista Moreno Blanco contra la Universidad del Valle y que denegaron el amparo que éstos solicitaron. En su lugar, se ordenará al rector (a) de la Universidad, 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 le permitan garantizar el pago oportuno de los salarios y mesadas pensionales de las nóminas futuras, a las que puedan tener derecho los actores.

” En los anteriores términos, se concederá el amparo solicitado por los señores Manuel José Jiménez Niño, Luz Miryam Patiño Arango y Juan Evangelista Moreno Blanco”.

3.- El caso concreto.

El juzgado de única instancia negó el amparo solicitado, justamente invocando la crisis económica por la que atraviesa el municipio de Santiago de Cali, hecho notorio éste que no es atribuible a la administración municipal que asumió la dirección de los destinos de la ciudad apenas el 1º de enero de 2001. Por esa razón, el a quo no hizo mención alguna acerca del derecho al mínimo vital del accionante y como éste no concretó derecho fundamental alguno, dedujo que serían objeto de protección los contemplados en los artículos 13 (igualdad) y 25 (Trabajo) de la Constitución Nacional.

Es supremamente claro para la Sala que el actual Alcalde Municipal de Cali no es el responsable de la crisis financiera o económica actual por la que atraviesa el municipio, pero ese hecho no permite justificar el no pago de las mesadas pensionales reclamadas por el accionante, puesto que la violación de los derechos fundamentales no se imputa a una persona natural determinada sino a la persona jurídica municipio de Santiago de Cali, a cuyo cargo está la obligación de responder por el pago de las mesadas pensionales del actor y de los demás pensionados de la ciudad.

Para cuando el actor formuló la acción de tutela (7 de diciembre de 2000), según lo afirmó, no le habían sido pagadas las mesadas correspondientes a los meses de octubre y noviembre y, de acuerdo con las explicaciones suministradas por el señor Alcalde Municipal en el mes de enero de 2001, se colige que tampoco le pagaron la del mes de diciembre y la mesada adicional a pagar en ese mismo mes, infiriéndose igualmente que no le pagarían la de enero pues el titular de la administración municipal apenas había comenzado a hacer las

gestiones necesarias de tipo legal y de orden presupuestal para tales efectos.

Esa situación fáctica indudablemente lleva a presumir la afectación del mínimo vital del pensionado LUIS EDUARDO HERNANDEZ BERNATE, por lo cual, atendiendo las directrices trazadas en la doctrina constitucional antes citada, se tutelarán los derechos fundamentales al mínimo vital y al pago oportuno de las mesadas pensionales, ordenándole al señor Alcalde Municipal de Santiago de Cali, Valle, si es que no lo ha hecho, que dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo y cuyo resultado no supere el plazo de dos (2) meses, adelante con prelación las gestiones indispensables para garantizar el pago de las mesadas pensionales futuras a que tenga derecho el accionante, quien para el pago de aquéllas que motivaron su demanda, si lo estima necesario, deberá acudir a la acción ordinaria correspondiente.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia de 16 de enero de 2001, dictada por el Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Santiago de Cali, Valle, mediante la cual declaró improcedente el amparo solicitado.

Segundo: CONCEDER la tutela respecto de los derechos fundamentales al mínimo vital y pago oportuno de las mesadas pensionales al accionante LUIS EDUARDO HERNANDEZ BERNATE. En consecuencia, se ordena al señor Alcalde Municipal de Santiago de Cali, Valle, si es que no lo ha hecho, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo y cuyo resultado no supere el plazo de dos (2) meses, adelante con prelación las gestiones indispensables para garantizar el pago de las mesadas pensionales futuras a que tenga derecho el accionante, quien para el pago de aquéllas que motivaron su demanda, si lo estima necesario, deberá acudir a la acción ordinaria correspondiente.

Tercero: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo

36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General