

Sentencia T-666/01

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de mesadas pensionales

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Demostración sumaria de afectación y uso de facultad oficiosa por el juez

EMPLEADOR-Situación económica o presupuestal no es óbice para desconocer obligaciones laborales

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL PENSIONADO-Pago oportuno de mesadas

Referencia: expediente T-422227. Acción de tutela promovida por José Demetrio Martín Nova contra el Ministerio de Salud -Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud- y la Fundación San Juan de Dios.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., veintiocho (28) 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

Relacionada con la revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Once Civil del Circuito de Bogotá el 29 de noviembre de 2000, y por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esta misma ciudad el 19 de enero de 2001, en virtud de la acción de tutela interpuesta por el ciudadano José Demetrio Martín Nova contra el Ministerio de Salud -Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud- y la Fundación San Juan de Dios.

I. ANTECEDENTES.

## 1. Petición y hechos que fundamentan la acción.

Fueron sintetizados en el fallo de segunda instancia dictado por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, de la siguiente manera:

" La petición:

" El ciudadano JOSE DEMETRIO MARTIN NOVA, obrando en nombre propio, instauró acción de tutela en contra del MINISTERIO DE SALUD -FONDO PASIVO PRESTACIONAL DEL SECTOR SALUD Y LA FUNDACION SAN JUAN DE DIOS DE BOGOTA D. C., solicitando se ordene a la entidad accionada el pago oportuno de sus mesadas pensionales.

" La situación fáctica planteada:

" Señala el peticionario que la entidades demandadas son las que deben responder por sus mesadas pensionales, y que éstas, de manera sistemática, vienen violando flagrantemente principios Constitucionales como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y el pago oportuno de sus mesadas pensionales, contemplados estos en los artículos 11, 13 y 53 de la Constitución Política.

" Argumenta el accionante que en su condición de pensionado depende única y exclusivamente de la mesada pensional, con la cual debe responder por el sustento de su familia.

" Finaliza ésta el sustento de su acción señalando que las entidades referenciadas no han cumplido con el pago oportuno de las mesadas pensionales correspondientes a los meses de septiembre y octubre del año en curso, ocasionándole de esta manera inconvenientes para el pago del arriendo y manutención."

## II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION.

### 1.- Primera Instancia.

El Juzgado Once Civil del Circuito de Bogotá, en fallo de 29 de noviembre de 2000, decidió tutelar los derechos fundamentales al mínimo vital y al pago oportuno de las pensiones del señor JOSE DEMETRIO MARTIN NOVA y, en consecuencia, ordenó a las entidades

demandadas que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación personal de la sentencia, cancelaran las mesadas adeudadas al accionante, siempre y cuando existiera partida presupuestal disponible. En caso contrario, deberían realizar las operaciones presupuestales para garantizar las mesadas adeudadas, gestiones que no podían exceder del término perentorio de dos (2) meses. Previno a las entidades demandadas para que cumplieran lo dispuesto en el fallo so pena de incurrir en desacato y para que en lo sucesivo no repitieran la omisión que dio origen a la acción.

El mencionado despacho judicial sustentó su decisión citando el criterio de la Corte Constitucional plasmado en la Sentencia T-518 de 2000, según el cual, a pesar de no ser la tutela el mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento de obligaciones laborales, cuando se trata de pensionados -quienes en la mayoría de los casos son personas de la tercera edad o se aproximan a ella-, y que por expresa disposición constitucional merecen un trato especial a que se les reconozca el derecho al pago oportuno de las respectivas mesadas, procede la tutela cuando la falta prolongada de su pensión afecta la subsistencia del pensionado y su familia.

## 2. Impugnación.

Fue interpuesta por el Ministerio de Salud, a través de la Jefe de la Oficina Jurídica y Apoyo Legislativo, quien solicitó revocar el fallo de primer grado y en su lugar “exonerar al Ministerio de Salud de las responsabilidades que se le asignan”. La funcionaria sustentó su pretensión así:

Es improcedente la acción de tutela contra el Ministerio de Salud, toda vez que no existe relación laboral alguna entre éste y el accionante, tal como lo expresó la Sala Civil de ese mismo Tribunal en fallo dictado el 23 de noviembre de 2000, dentro del radicado 20001228.

En virtud de una acción de tutela promovida por hecho similar, también la aludida Sala Civil, dictó fallo el 24 de noviembre de 2000, en el radicado 20001229, respecto del cual una Magistrada de la Sala salvó su voto argumentando que el accionante no acreditó la vulneración del mínimo vital por el no pago de sus mesadas pensionales, lo cual hacía improcedente el amparo y el peticionario debía hacer valer sus derechos a través del proceso ejecutivo laboral, esto es, que existía otro medio de defensa judicial. Así mismo, la Magistrada puntualizó en el salvamento que en su sentir, el Ministerio de Salud no había

incurrido en la violación de derecho fundamental alguno, pues su actuar estaba enmarcado dentro de lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto 3061 de 1997, tal y como lo reconoció la Fundación San Juan de Dios al señalar que existía un impedimento legal para realizar nuevos giros a cargo de la concurrencia de la Nación.

El Contrato 799 de 1998 fue cumplido cabalmente en cuanto a compromisos por el Distrito Capital y el Ministerio de Salud, pero el Instituto Materno Infantil lo incumplió parcialmente y la Fundación San Juan de Dios en su totalidad, lo cual impedía a la Nación-Ministerio de Salud girar los valores correspondientes, sin que se le pudiera obligar al pago de un contrato que fue cumplido.

La Nación no puede efectuar nuevos giros con cargo a su concurrencia por cuanto el artículo 4º del Decreto 3061 de 1997 establece que el giro de los recursos de la Nación a través del Fondo de Pasivo Prestacional o la expedición de títulos o bonos de valor constante estará sujeto al cumplimiento de las obligaciones de las entidades que suscriben el contrato y a la comprobación de la afiliación del personal activo de las instituciones a los Fondos de Cesantías y entidades administradoras del Régimen General de Pensiones, de conformidad con la ley, con lo cual quedaba claro que existía un impedimento de tipo legal para realizar nuevos giros a cargo de la concurrencia de la Nación y, por consiguiente, la Fundación San Juan de Dios debía dar cumplimiento a los requisitos señalados en la ley para efectuar el giro de los recursos de la concurrencia de la Nación a través del Fondo del Pasivo Prestacional, y no incurrir en “ilegalidades y sanciones de tipo penal”.

### 3.- Segunda Instancia.

La Sala de Decisión Civil de la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, al resolver la impugnación, mediante fallo de 22 de enero de 2001, con ponencia justamente de la Magistrada que salvó voto en la sentencia aludida por la recurrente, resolvió revocar el fallo impugnado y, en consecuencia, negó la tutela solicitada.

Se analizó por el Tribunal que el accionante no acreditó que el hecho de no haber recibido las mesadas pensionales correspondientes a los meses de septiembre y octubre del año 2000 le estuviera “cercenando” su mínimo vital, por lo cual era improcedente el amparo solicitado, porque si bien a éste podía acudir en procura de obtener ese pago, ello sólo era procedente cuando el derecho perseguido estuviera encaminado a suplir el mínimo vital de

las personas de la tercera edad, pues de lo contrario el perjudicado debía hacer valer sus derechos a través del proceso ejecutivo laboral, vislumbrándose así otro mecanismo de defensa judicial que reñía con la naturaleza residual de la acción de tutela, como se desprendía de las propias citas jurisprudenciales sobre las cuales el a quo edificó la sentencia.

En ese sentido, se destacó en la sentencia que en la cita jurisprudencial aludida por el a quo se precisaba que la Corte Constitucional ha defendido el pago oportuno de las pensiones y sostenido que éste se encuentra “en muchas ocasiones atado al mínimo vital, pero a renglón seguido la Corporación precisó que es en “casos apremiantes” en los que tiene cabida el remedio constitucional para proteger los derechos del pensionado.

Se consideró en el fallo que la situación no podía aplicarse de manera mecánica al caso en estudio, pues el accionante se limitó a decir que se le estaban violando sus derechos constitucionales por no haberse cubierto las mesadas pensionales, pero “su petición adolece (sic) de una orfandad absoluta en materia probatoria”, de manera que no podía concluirse, por el hecho de su sola afirmación, el apremio de su situación, que se precisa en cada caso en particular para dar paso a la aplicación de las citas jurisprudenciales en las que soportó el a quo la sentencia revisada.

Agregó la Sala Civil de Decisión que el Ministerio de Salud no había incurrido en la violación de derecho fundamental alguno al accionante, pues su actuar se enmarcaba en lo dispuesto en el art. 4º del Decreto 3071, como lo reconoció la Fundación San Juan de Dios, existiendo entonces un impedimento legal para realizar nuevos giros a cargo de la concurrencia de la Nación.

### 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.

Son varios los aspectos que ameritan examen en el presente asunto sometido a revisión: la procedencia excepcional de la acción de tutela para lograr el pago de mesadas pensionales; la no presentación 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 entidad llamada a responder por el pago de las mesadas reclamadas; la existencia de un “impedimento legal” para proveer los recursos para el pago de las mesadas pensionales y cuál deber ser la orden del juez de tutela en caso de concluir que es procedente el amparo por la violación del derecho fundamental invocado.

Para abordar tales temas en el caso concreto, debe destacarse que el juez de primera instancia dictó el fallo de rigor sin que tuviera a su disposición los pronunciamientos que en ejercicio del derecho de defensa y de contradicción les asistía a los entes accionados, pues no obstante haberles notificado la interposición de la demanda y solicitarles que contestaran lo que consideraran pertinente, sus respuestas fueron tardías.

En todo caso, la Jefe de la Oficina Jurídica y Apoyo Legislativo del Ministerio de Salud, en oficio de 28 de noviembre de 2000, se refirió al “contenido de la acción”, en la forma que a continuación se transcribe textualmente, pues sus manifestaciones permiten dilucidar el fundamento de los planteamientos que esbozó para demandar la revocatoria del fallo de primer grado, entre ellos la improcedencia de la acción contra ese Ministerio, y comprender a cabalidad cuál es el “impedimento legal” para acceder a las pretensiones del accionante. Explicó la funcionaria:

“... en 1995 se suscribió un contrato de concurrencia entre la Nación -Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, el Distrito Capital- Fondo Financiero Distrital y la Fundación San Juan de Dios de Bogotá, por un valor total de \$91.970'.396.878, para sanear el pasivo prestacional de los Hospitales San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil.

“Los compromisos adquiridos por los entes concurrentes han sido cumplidos en un 100% por el Distrito Capital y el Ministerio de Salud, registrándose incumplimiento parcial por parte de los Hospitales en el pago de su concurrencia.

“En 1998 se liquidó este contrato y se suscribió uno nuevo, el 799/98, con el fin de extender el plazo para el pago de la concurrencia de los hospitales y pactar nuevos giros de la concurrencia de la Nación. Este segundo contrato ha sido cumplido en un 100% de sus compromiso por el Distrito Capital y por el Ministerio de Salud, pero ha sido incumplido en forma parcial por el Instituto Materno Infantil y totalmente por el Hospital San Juan de Dios de Bogotá.

“Si bien existen unos saldos pendientes de giro: \$19.602'9992.812 correspondientes a la concurrencia de la Nación, \$2.468'726.820 de la Concurrencia del Hospital San Juan de Dios, de los cuales están en mora a 30 de agosto de 2000 \$1.080'067.984 y \$812'689.401 de la concurrencia de la concurrencia del Instituto Materno Infantil, de los cuales están en mora a 30 de agosto de 2000 \$241'.602.322, la Nación no puede efectuar nuevos giros con cargo a su concurrencia por cuanto el artículo 4º del Decreto 3061 de 1997 establece que el giro de los recursos de la Nación a través del Fondo del Pasivo Prestacional o la expedición de títulos o bonos de valor constante estará sujeto al cumplimiento de las obligaciones de las entidades que suscriben el contrato y a la comprobación de la afiliación del personal activo de las Instituciones a los Fondos de Cesantías y entidades administradoras del Régimen General de Pensiones, de conformidad con la ley (destaca la Sala), quedando claro que existe un impedimento legal para realizar nuevos giros a cargo de la concurrencia de la Nación.

“No obstante lo anterior, para el Ministerio es motivo de preocupación el problema social de los pensionados, a quienes la Fundación les adeuda las mesadas de septiembre y octubre del presente año, razón que nos llevó a presentar la situación al Consejo Administrador del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, con el fin de proponer y evaluar posibles alternativas de solución.

“El día 31 de octubre del año en curso, se reunió en sesión extraordinaria el Consejo Administrador del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud...

“....

“Específicamente se habló de los recursos destinados al pago de las mesadas pensionales, los cuales por el incremento de la nómina con nuevos pensionados (aproximadamente 100 personas semestralmente), cada vez alcanzan menos mesadas pensionales, hasta el punto que los recursos que faltan girar por parte de la Nación, escasamente cubrirían las mesadas

de aproximadamente un año.

“Lo anterior, llevó al Consejo a concluir que el problema es de fondo y cualquier alternativa que se proponga es inocua si no se revisa la convención colectiva de trabajo vigente, por cuanto los onerosos costos que ella conlleva no permiten hacer viable financieramente la Fundación (Subrayas y negrilla de la Sala).

“Así mismo, se decidió solicitar al Director de la Fundación , Dr. Alvaro Casallas Gómez, que convoque al Sindicato de los Hospitales y la Asociación de Pensionados para que conjuntamente presenten al Ministerio una propuesta que permita disminuir en el corto plazo la causación de nuevas pensiones.

“En consecuencia, la Fundación San Juan de Dios debe dar cumplimiento a los requisitos señalados en la ley para efectuar el giro de los recursos de la concurrencia de la Nación a través del Fondo del Pasivo Prestacional” (Destaca la Sala)(Folios 39 a 41).

Por su parte, el representante legal de la Fundación San Juan de Dios, entidad de derecho privado sin ánimo de lucro y utilidad común, en escrito recibido en el Juzgado de primera instancia el 1º de diciembre de 2000, reconoció que efectivamente la entidad adeudaba al accionante las mesadas pensionales correspondientes a los meses de septiembre y octubre de dicho año. Seguidamente, describió de manera pormenorizada la desoladora crisis financiera por la que atraviesa desde años atrás esa institución y sus causas, aludió al contrato de concurrencia en los mismos términos que lo hizo la funcionaria del Ministerio de Salud y, finalmente, puso de presente que:

” El Ministerio de Salud mediante oficio fechado el día 3 de noviembre del presente año, suscrito por la directora General de Financiamiento y Gestión de Recursos Dra. OLGA LUCIA VANEGAS SANTOS, se dirigió a esta Fundación para pedir el cumplimiento de medidas conducentes y aplicar los correctivos siguientes, para el problemas (sic) de los pensionados.

“Estas directrices están siendo cumplidas en estos momentos por la Fundación San Juan de Dios en la medida de sus capacidades, y con el único propósito de reactivar los pagos de las mesadas pensionales.”

Hechas las anteriores precisiones, la Sala cita los planteamientos de la Corte Constitucional

en Sentencia T-259 de 1999, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, pues se refieren a varios de los aspectos inicialmente aquí señalados como motivo de examen:

" 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.

" 3.1. Diversas razones expuso el H. Consejo de Estado para denegar el amparo que solicitaban los actores en las acciones de la referencia.

" 3.2. La primera de ellas, relacionada con la naturaleza constitucional de los derechos que los actores consideran vulnerados con el cese de pagos en que ha incurrido la institución acusada.

" No se hace necesaria la elaboración en esta providencia de una argumentación extensa para rebatir el aserto de ese alto tribunal, según el cual los derechos al trabajo, por un parte, y el del pago oportuno de las pensiones, por otra, no pueden ser objeto de protección mediante el mecanismo de la acción de tutela, por no ser derechos de aplicación inmediata (artículo 85 de la C.P.). Desde los primeros fallos que emitió esta Corporación ( sentencias T-222 de 1992, T-463 de 1993 y T-084 de 1994, entre otros muchos), se dejó en claro que el derecho al trabajo es un derecho de naturaleza fundamental, cuya protección 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. Así, por ejemplo, procederá la acción de tutela cuando se evidencie un desconocimiento de las condiciones dignas y justas en que un trabajador debe realizar su labor (T-461 de 1998, entre otras), o cuando no se observa el principio de la remuneración mínima, vital y móvil que

consagra el artículo 53 de la Carta.

" No es de recibo, entonces, este primer argumento que el Consejo de Estado esgrimió para denegar las acciones de tutela de la referencia.

" 3.3. El segundo motivo expuesto en las sentencias que se revisan, hace referencia a la improcedencia de la tutela para ordenar el pago de las acreencias laborales y pensionales, por cuanto esta pretensión puede ser debatida y definida a través de las vías judiciales que para el efecto ha establecido el legislador. Es decir, la existencia de un medio judicial diverso a la tutela, para obtener lo pretendido. Ese medio lo constituye la acción ejecutiva contra la entidad acusada.

" Si bien ello es cierto, y así lo tiene definido esta Corporación, al establecer como regla general la improcedencia de esta acción para ordenar el reconocimiento o el pago de acreencias laborales o prestacionales (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), también lo es que el juez constitucional, antes de dar aplicación a esta regla, debe evaluar la eficacia e idoneidad de la mencionada acción, en relación con las circunstancias concretas del caso sometido a su conocimiento, y determinar si frente a ellas, la remisión a otros medios de defensa judicial es garantía de protección suficiente para los derechos fundamentales que se dicen vulnerados (sentencias T-100 de 1994, T-01 de 1997, T-351 de 1997, 366 y 384 de 1998, entre otras).

" 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. Recuérdese 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 primera instancia concedió la solicitud de tutela, con base exclusiva en los hechos expuestos por el actor en la demanda. Ninguna actividad probatoria distinta a tratar

de obtener el pronunciamiento de las entidades accionadas realizó. Igualmente, el juez colegiado de segunda instancia apenas tuvo en cuenta los argumentos expuestos por la representante del Ministerio de Salud para revocar la sentencia de primer grado y destacar la ausencia de prueba sobre la afectación del mínimo vital que hacía improcedente el amparo.

Por esas razones, resulta apenas obvio que en los fallos objeto de revisión el análisis no se enderezara a examinar a fondo el problema relacionado con “el impedimento legal” argüido por el Ministerio de Salud para efectuar los giros de dinero para cumplir con el pasivo prestacional a cargo de la Fundación San Juan de Dios.

En ese sentido, resulta supremamente claro que ese “impedimento legal” tiene origen en el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la Fundación San Juan de Dios contraídas en el contrato de concurrencia tantas veces mencionado, situación que en últimas es la que reconoce su representante legal al poner de presente que el Ministerio de Salud le impartió directrices precisas para hacer los correctivos del caso y allanar así el camino jurídico para que la Nación-Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, pueda efectuar el giro de los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones pensionales. De modo que, el impedimento desaparece si la Fundación San Juan de Dios subsana las irregularidades existentes y cumple con las obligaciones del contrato de concurrencia para satisfacer los requisitos de que trata el artículo 4º del Decreto 3061 de 1997 citado por la Jefe de la Oficina Jurídica y Apoyo Legislativo del Ministerio de Salud.

Esas irregularidades aparecen claramente descritas en el oficio visible a folios 48 y siguientes del expediente, suscrito por la Directora General de Financiamiento y Gestión de Recursos del Ministerio de Salud, que enviara al Director General de la Fundación San Juan de Dios, y se circunscriben a la “depuración de la nómina de pensionados, trámite por pensión de vejez ante el ISS, recuperación de valores aplicados a no beneficiarios, incumplimiento de obligaciones patronales y contractuales, modificación al contrato de encargo fiduciario que maneja los recursos de la concurrencia, impedimento de pagos que no corresponden al contrato y recálculo de la deuda”.

Ahora bien, ciertamente el accionante en la demanda, la cual, dicho sea de paso, aparece elaborada en un formato, sólo se limitó a afirmar que en su condición de “pensionada”, dependía única y exclusivamente de su mesada pensional con la cual debía responder por el

sustento de su familia. Para la segunda instancia esa afirmación resultó insuficiente en orden a probar la afectación del mínimo vital. Sin embargo, el Tribunal, en primer lugar, pasó por alto que las explicaciones dadas por la entidad impugnante y por el representante legal de la Fundación San Juan de Dios, permitían visualizar una verdadera cesación indefinida o incierta del pago de las mesadas pensionales futuras del accionante, porque de ellas no se apreciaba una solución pronta y eficaz a la crítica situación económica existente, por lo cual, era de presumirse, por ese sólo hecho, la afectación del mínimo vital del accionante. En segundo lugar, la segunda instancia no tuvo en cuenta que correspondía a las entidades accionadas, desvirtuar la afirmación del demandante en el sentido de que derivaba su sustento de la mesada pensional que recibía, de modo que, no resultaba jurídicamente válido desechar esa afirmación del actor pretextando la “orfandad probatoria” al respecto, desconociéndole de paso el principio de la buena fe y soslayando el deber que tiene el juez constitucional de tutela de ordenar pruebas de oficio para probar o desvirtuar un determinado hecho.

“La práctica de pruebas en materia de tutela

“Ha observado la Corte en el presente caso la total carencia de material probatorio acerca de los hechos planteados por la accionante.

” La desidia del juez resulta ostensible. Se limitó a negar la tutela por razones de índole puramente formal, sin entrar para nada a verificar el fondo de la situación sometida a su conocimiento.

” Fue necesario, entonces, verificar los hechos ya en sede de revisión -donde las pruebas son excepcionales, pues ante la Corte Constitucional no se surte una tercera instancia-, con miras a obtener los mínimos elementos de juicio para fallar.

” Insiste la Corte en que, para alcanzar los objetivos fijados en la Carta Política, la función de los jueces en lo atinente a la protección efectiva de los derechos fundamentales tiene que ser asumida con decoro y eficiencia.

” Si los jueces no se comprometen con la Constitución y, por tanto, hacen fracasar en la práctica los principios que la inspiran, tornando en inaplicables los mecanismos de protección

de los derechos, están faltando gravemente a su juramento y traicionando los valores esenciales del orden jurídico cuya defensa se les ha confiado en esta materia.

” La decisión judicial al culminar el procedimiento preferente y sumario de la tutela, debe estar basada no solamente en el conocimiento de la preceptiva constitucional y en el dominio de la jurisprudencia, sino en una plena convicción del fallador acerca de los elementos fácticos en relación con los cuales habrá de resolver.

“Reitera la Corte lo que sobre el particular ha afirmado en otros casos:

‘ El Constituyente quiso confiar de manera preferente a la Rama Judicial la defensa de los derechos fundamentales cuando entregó a ella la función de resolver acerca de las acciones de tutela. Los jueces están llamados, en virtud y por razón de ese trascendental compromiso, a ser los artífices de un orden jurídico que haga vigentes y actuales las garantías constitucionales. Si tales funcionarios no asumen con seriedad y realismo la delicada tarea que se les encomienda y frustran los fines primordiales del Estado, dejando inaplicada su preceptiva fundamental, atentan gravemente contra las instituciones y son responsables por ello.

‘ Para esta Corte resulta inadmisibles que el juez niegue o conceda la tutela de antemano, sin verificar ni sopesar a conciencia lo afirmado y lo acreditado por las partes. No puede resolver el fallador sin llegar a una persuasión racional y fundada sobre el trato que merece el asunto sometido a juicio, pues la decisión carece de sustento si no se la pone en relación con los hechos probados, tanto como si se la adopta de espaldas a la normativa aplicable.

‘ Tampoco puede aceptarse que el juez, basado en prejuicios o prevenciones, asuma una posición absoluta y general de rechazo o aceptación de las acciones de tutela propuestas, sin verificar su propia competencia, prescindiendo de la ponderación específica que cada caso requiere, o haciendo total abstracción de las circunstancias que lo rodean y de la confrontación material de la situación concreta con los mandatos generales de la Constitución y de la ley.

‘ Dispone el artículo 3º del Decreto 2591 de 1991, obligatorio para el juez, que el trámite de la acción de tutela se desarrollará con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia.

‘ El artículo 18 eiusdem establece que el juez podrá tutelar el derecho “...siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave e inminente violación o amenaza del derecho”. El 19 lo faculta para requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. En tal evento, el juez únicamente puede resolver de plano, tomando por ciertos los hechos, si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente; aún así, el fallador puede estimar necesaria otra averiguación previa (art. 20).

‘ El artículo 21 señala que si del informe resultare que no son ciertos los hechos, podrá ordenarse de inmediato información adicional que deberá rendirse dentro de tres días con las pruebas que sean indispensables. “Si fuere necesario -agrega el precepto- se oirá en forma verbal al solicitante y a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud, de todo lo cual se levantará el acta correspondiente de manera sumaria”.

‘ Bien es cierto que, al tenor del artículo 22 del mencionado decreto, “el juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”. Pero esta disposición no puede entenderse como una autorización legal para que el juez resuelva sin que los hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento. Su determinación no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela. A esa conclusión únicamente puede arribar el fallador mediante la evaluación de los hechos por él establecidos con arreglo a la ley y sin desconocer el derecho de defensa de las partes.

‘ Lo que el artículo en mención permite es que, si ya esa convicción se ha producido, con los fundamentos previstos en las demás normas del decreto -las cuales deben interpretarse en forma sistemática-, prescinda el juez de “practicar las pruebas solicitadas” (se subraya), a fin de proferir su decisión con la oportunidad y efectividad requeridas, lo cual no quiere decir que en materia de tutela se pueda fallar sin pruebas”.(Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-264 del 7 de julio de 1993).”

De acuerdo con lo expuesto, la Sala Novena de Revisión concluye:

La solicitud de tutela formulada por el ciudadano JOSE DEMETRIO MARTIN NOVA es procedente porque el no pago de las mesadas pensionales y la incertidumbre acerca del pago oportuno y efectivo de las futuras a que tiene derecho obliga a presumir la afectación del mínimo vital y, por consiguiente, neutraliza la existencia de otro medio de defensa judicial como vía expedita para reclamar.

La vulneración de los derechos fundamentales es imputable exclusivamente a la Fundación San Juan de Dios, pues, como quedó visto, el Ministerio de Salud a través del Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud no ha podido girar los recursos para el pago de la carga prestacional de aquella entidad, porque la misma ha incumplido con sus obligaciones contractuales señaladas en el contrato de concurrencia que suscribió con la Nación -Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud, el Distrito Capital- Fondo Financiero Distrital.

Durante el Trámite de Revisión, la Sala ordenó oficiar al Representante Legal de la Fundación San Juan de Dios con el fin de establecer si había pagado o no las mesadas pensionales adeudadas al accionante, e igualmente si el Ministerio de Salud-Fondo del Pasivo Prestacional había girado los dineros para el pago de la carga pensional de dicha Fundación. El 6 de junio de 2001 se libró la comunicación respectiva sin que para la fecha actual se allegara respuesta alguna.

En consecuencia, se revocará el fallo de segunda instancia y se confirmará el de primer grado en tanto concedió la tutela, pero reformándolo en el sentido de ordenar al representante legal, o a quien haga sus veces, de la Fundación San Juan de Dios, que a partir de la notificación personal de la presente providencia y dentro del perentorio término de un (1) mes, si es que aún no lo ha hecho, subsane las irregularidades existentes, cumpla con las obligaciones que le competen y realice las gestiones indispensables para satisfacer los requisitos de que trata el artículo 4º del Decreto 3061 de 1997 citado por la Jefe de la Oficina Jurídica y Apoyo Legislativo del Ministerio de Salud, para que el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud pueda girar los recursos para el pago de las mesadas pensionales del accionante que se le adeudan y garantizar el pago de las futuras a que tenga derecho. El representante legal deberá informar al Juzgado de primera instancia sobre el cumplimiento de la orden una vez venza el plazo concedido para tal efecto.

#### 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 22 de enero del año en curso, dictada por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

Segundo: CONFIRMAR el fallo de primera instancia, adoptado por el Juzgado Once Civil del Circuito de Bogotá el 29 de noviembre de 2000, en cuanto concedió la tutela de los derechos fundamentales al mínimo vital y al pago oportuno de las pensiones del accionante JOSE DEMETRIO MARTIN NOVA, vulnerados por la Fundación San Juan de Dios, pero REFORMANDOLO en el sentido de ordenar al representante legal, o a quien haga sus veces, de la Fundación San Juan de Dios, que a partir de la notificación personal de la presente providencia y dentro del perentorio término de un (1) mes, si es que aún no lo ha hecho, subsane las irregularidades existentes, cumpla con las obligaciones que le competen y realice las gestiones indispensables para satisfacer los requisitos de que trata el artículo 4º del Decreto 3061 de 1997 citado por la Jefe de la Oficina Jurídica y Apoyo Legislativo del Ministerio de Salud, para que el Fondo del Pasivo Prestacional del Sector Salud pueda girar los recursos para el pago de las mesadas pensionales del accionante que se le adeudan y garantizar el pago de las futuras a que tenga derecho. El representante legal de la entidad deberá informar al Juzgado de primera instancia sobre el cumplimiento de la orden una vez venza el plazo concedido para tal efecto.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General