



Bogotá, D.C., veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

**REFERENCIA:**

**EXPEDIENTE:** 11001 33 35 010 2020 00089 00

**ACCIONANTE:** LUIS GILBERTO TOVAR GUERRERO

**ACCIONADOS:** FUNDACION UNIVERSIDAD AUTONOMA DE COLOMBIA, NACIÓN –  
MINISTERIO DE TRABAJO, NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
NACIONAL

**CLASE:** ACCIÓN DE TUTELA

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA ACCIÓN

En ejercicio de la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política, Luis Gilberto Tovar Guerrero con cédula de ciudadanía 97.470.346 de Sibundoy (Putumayo), actúa en nombre propio con el fin de solicitar la protección de los **derechos constitucionales fundamentales al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad y a la seguridad social**, que en su opinión han sido vulnerados por la Fundación Universidad Autónoma de Colombia, Nación - Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación Nacional

#### 1.1 PRETENSIONES

La presente acción constitucional tiene por objeto que, en protección de los aludidos derechos constitucionales fundamentales, se emitan órdenes de carácter económico. La intenciones del actor consisten en que se ordene al Rector de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia lo siguiente: (i) el pago de los salarios adeudados hasta la fecha y que se hagan a tiempo hacia futuro; (ii) el pago de aportes al sistema integral de seguridad social (salud, pensión riesgo labora, caja de compensación); (iii) el pago de las prestaciones sociales legales y extralegales adeudados a la fecha. Adicionalmente, solicita que se informe del fallo a los Ministerios de Trabajo y de Educación Nacional.



## **1.2 FUNDAMENTOS DE HECHO**

Señala que tiene vínculo laboral con la Fundación Universidad Autónoma de Colombia desde el 1º de febrero de 1996. Inicialmente el vínculo se realizó por contrato de trabajo a término fijo, y a partir del 19 de enero de 1999 se suscribió contrato de trabajo a término indefinido. Actualmente, desempeña el cargo de Laboratorista de la Facultad de Ingeniería Electrónica y se encuentra afiliado al Sindicato de Trabajadores de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia.

Afirma que la Fundación Universidad Autónoma de Colombia entró en crisis financiera debido al mal manejo de sus directivos, desde hace dos (2) años, situación que se manifestó con la falta de pago de salarios, prestaciones sociales, aportes a la seguridad social e incumplimiento de la convención colectiva de trabajo. Los trabajadores acudieron a la huelga y fue necesario la intervención del Ministerio del Trabajo, a fin de reanudar actividades, y también del Ministerio de Educación, ente que designó un nuevo Rector y otros directivos. Los precitados Ministerios han seguido los acuerdos que llevaron al levantamiento del cese de actividades.

Aduce que la Fundación Universidad Autónoma de Colombia no ha cumplido con las siguientes obligaciones laborales: (i) los aportes al sistema de seguridad social desde marzo de 2019, pese a que la Universidad hace los descuentos por pensión y salud; (ii) los salarios de marzo, abril, mayo, junio y julio de 2019; (iii) las primas legal y extralegal de junio del 2019 y la prima extralegal de diciembre de 2019; (iv) las cesantías causadas durante el año 2019 no se han consignado al respectivo Fondo. A ello le suma, que los salarios pagados no se efectúan a tiempo.

Expone lo anterior con el fin de señalar que los incumplimientos del empleador le han generado serios problemas de económicos y familiares. Primero aduce se siente desprotegidos y vulnerable con su familia frente a la pandemia del COVID-19, porque no recibe el servicio de salud de su EPS, pues usa servicios médicos que no son de su EPS. Tampoco ha podido cumplir con las obligaciones por concepto de colegios, rutas, cuotas de créditos y libranzas. Grosso modo, dice que las deudas suman más de \$14.000.000 a Bancolombia, Banco de Occidente, Colpatría, Davivienda, Éxito, Coopefuac bancos.

## **1.3 FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Señala que la conducta del empleador vulnera los derechos fundamentales previstos en los



artículos 1, 2, 5, 11, 13, 14, 29, 42, 46, 48 y 53 de la Constitución Política de Colombia. En particular, reseñó jurisprudencia acerca del derecho al mínimo vital y al pago oportuno del salario.

Respecto del mínimo vital destaca que la jurisprudencia señala que no se puede limitar al concepto de salario mínimo legal sino que lo trasciende a las condiciones que se requieren para que una persona pueda llevar una vida digna de acuerdo a su entorno y status; que este tiene un carácter transversal porque se relaciona con otros derechos, en especial, con la dignidad, la seguridad social y diversos ámbitos prestacionales; que, la jurisprudencia citada en el escrito de tutela es clara a señalar que la "valoración depende de las situaciones concretas" bajo la noción de "cargas soportables". Ello, según la jurisprudencia, implica decir que se requiere, para que proceda la tutela, "una prueba suficiente, rigurosa y contundente, pues entre mayor sea el ingreso de una persona, mayor es la carga que puede soportar y, por ende, la capacidad de sobrellevar con mayor ahínco una variación en el caudal pecuniario que reciba".

En cuanto al derecho al pago oportuno del salario, señala que la jurisprudencia ha determinado que se enmarca dentro de la necesidad de superar el desequilibrio connatural de intercambio entre empleador y empleado, situación que exige la realización específica y práctica del principio de igualdad, el que se "manifiesta en el axioma de que el valor del trabajo debe corresponder al valor del salario que se paga por este". Ello a su vez, tiene "relación directa entre el ingreso económico derivado del trabajo, y la satisfacción de las necesidades que enfrentan quienes laboran", con el fin "...de garantizar la integridad del vínculo jurídico que surge entre las partes", por su estrecha relación con el principio y valor de la dignidad humana.

Finalmente, en cuanto a la protección del derecho fundamental a la seguridad social, citó un aparte jurisprudencial, según el cual solo tiene lugar a su protección por vía de tutela "cuando (i) adquiere los rasgos de un derecho subjetivo; (ii) la falta o deficiencia de su regulación normativa vulnera gravemente un derecho fundamental al punto que impide llevar una vida digna; y (iii) cuando la acción satisface los requisitos de procedibilidad exigibles en todos los casos y respecto de todos los derechos fundamentales"

## **2. TRÁMITE**

La tutela se admitió y ordenó notificar al empleador, la Fundación Universidad Autónoma de Colombia, y las entidades que se mencionan intervinieron en la crisis financiera de la Universidad,



estas son: los Ministerios de Trabajo y de Educación Nacional. Surtidas estas diligencias, se entiende configurado en debida forma el contradictorio.

### 3. CONTESTACIÓN

#### 3.1. FUNDACIÓN UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COLOMBIA

*El Profesional de la Oficina Jurídica, Juan David Rave Osorio, ejerció el derecho de defensa mediante escrito enviado al correo electrónico del Juzgado, en el cual se opuso a las pretensiones de la demanda.*

*Pone de presente que la Universidad tiene problemas financieros desde años atrás; que el Ministerio de Educación Nacional, en uso de las facultades de inspección y vigilancia de la Ley 1740 de 2014, tuvo que adoptar medidas preventivas<sup>1</sup> y nombrar un nuevo equipo directivo<sup>2</sup>. En su criterio, el actual estado financiero de la Universidad se debió a las siguientes circunstancias: (i) baja demanda de la educación superior, (ii) la huelga tomada por los Sindicatos que provocó la pérdida de recursos por la desbandada de estudiantes; (iii) la rigidez de la planta de personal (200 trabajadores en exceso); (iv) la alta carga extra legal generada por la convención colectiva de trabajo; y (v) la acumulación de pérdidas mensuales por algo más de 1.000 millones de pesos. Agrega que la tendencia a tener resultados operacionales negativos ha sido difícil de cambiar, porque las organizaciones sindicales no han accedido a modificar las prerrogativas convencionales, ni aceptan la figura del retiro voluntario.*

*Sin embargo, precisó que las necesidades de la nómina mensual se han solucionado con la venta de inmuebles. Actualmente, se ha visto afectada por la conocida emergencia sanitaria, pues el mercado inmobiliario se ha congelado, que sumado los indicadores de la Universidad, se han constituido en obstáculo para conseguir créditos. Aunque la solución a la crisis se encuentra en crear nuevos pregrados, postgrados y maestrías, a fin de aumentar el número de estudiantes por semestre académico, ello depende de alcanzar el equilibrio financiero por razón de las inversiones que se requieren. No obstante, la pandemia por COVID-19<sup>3</sup> ha provocado que las*

<sup>1</sup> Resolución 5766 del 6 de junio de 2019 "Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Fundación Universidad Autónoma de Colombia –FUAC".

<sup>2</sup> Resolución 7221 de 2018 «Por la cual se reemplaza el Rector y el Representante Legal de la Fundación Universidad Autónoma de Colombia FUAC.



labores académicas y administrativas se realizan con base en las tecnologías la información y comunicaciones, lo que a la postre ha afectado los ingresos de la Universidad, debido a que depende de las matrículas de sus estudiantes, y no tiene los recursos para desarrollar las clases en forma virtual.

En todo caso, precisó que el acta de levantamiento de huelga garantizó el pago ininterrumpido de los salarios desde agosto de 2019. Respecto de la deuda generada con los trabajadores hasta julio de 2019, se acordó que dependería del flujo de caja. Reconoció que al demandante se le adeudan cinco (5) meses de 2019. Asimismo, apuntó que se han realizado acuerdos de pago con las administradoras del sistema general de seguridad social con el fin de garantizar la atención de sus trabajadores.

Por otra parte, se refirió al carácter subsidiario y residual de la acción de tutela. En esta dirección, consideró que la vía constitucional no procede para materializar el pago de emolumentos correspondientes a los meses de marzo a julio de 2019, además de que no satisface el requisito de inmediatez a la presente fecha. El actor dispone de las acciones ante la jurisdicción laboral ordinaria en la especialidad laboral, máxime cuando existe un acta de levantamiento de la huelga en la que se acordó un plan de choque para realizar los pagos con base en el flujo de caja.

En igual sentido, señaló que tampoco se probó el perjuicio irremediable para el actor o para su núcleo familiar. Incluso, observó que el accionante se encuentra activo en el Sistema de Seguridad Social en Salud, como beneficiario del régimen contributivo, según el aplicativo de consulta del ADRES. Es más, desde el mes de agosto de 2019 se le ha cancelado ininterrumpidamente su salario.

En este orden de ideas, concluye que debe negarse el amparo constitucional por improcedente.

### **3.2. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.**

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, Luis Gustavo Fierro Maya, expresó que actúa en conforme a la representación y delegación concedida a través de las Resoluciones 14710 del 21 de agosto y 15068 del 28 de agosto, ambas de 2018.



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00089 00

La defensa indicó las medidas que ha tomado con ocasión de la pandemia del COVID – 19, y en atención al aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional. Básicamente, dice que las directrices impartidas por el Ministerio de Educación se encaminan a garantizar la continuidad de la prestación del servicio de educación, conforme lo disponen los artículos 5 de la Ley 715 de 2001 y 148 de la Ley 115 de 1994. En la Directiva 4 se exhortó a las Instituciones de Educación Superior para que diseñen planes y estrategias para facilitar el desarrollo de los planes de estudio mediante las tecnologías de la comunicación, sin la necesidad de la presencia de los estudiantes, y sin afectar la calidad de los programas aprobados. Al finalizar la emergencia, y de considerar continuar el uso de TIC para desarrollar el programa académico, la institución académica deberá solicitar la modificación del registro calificado para aprobación expresa del Ministerio de Educación Nacional.

Sin embargo, señala que no puede tomar medidas frente a la situación expuesta por el demandante, porque se sale de su ámbito de competencias, y además, no se ha elevado solicitud alguna en tal sentido. Considera que el reclamo del demandante le compete a la institución de educación superior, en virtud del principio de autonomía universitaria previsto en el artículo 69 Superior y desarrollado por la Ley 30 de 1992. Las instituciones de educación superior tienen autonomía para arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. Citó la sentencia C-491 de 2006 en cuanto señala que las Universidades pueden “dotarse de su propia organización interna, lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y de gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes”. En últimas, la jurisprudencia considera que las Universidades tienen autonomía para “administrar sus propios bienes y recursos”

Agregó las facultades de supervisión y vigilancia del Ministerio de Educación no pueden afectar la autonomía universitaria, solo propende por garantizar la calidad de la educación, según los artículos 2 de la Ley 1740 de 2014<sup>3</sup> y 2.5.3.2.10.6. Decreto 1075 de 2015. En tal virtud, en la sentencia C-491 de 2016 se establecieron los casos en que es procedente la adopción de las medidas preventivas de vigilancia por parte del Ministerio de Educación, entre ellos, cuando “los recursos o rentas de la institución están siendo conservados, invertidos, aplicados o arbitrados

<sup>3</sup> “Por la cual se desarrolla parcialmente el Artículo 67 y los numerales 21, 22 Y 26 del Artículo 189 de la Constitución Política, se regula la Inspección y Vigilancia de la Educación Superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”



*indebidamente, con fines diferentes al cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades diferentes a las propias y exclusivas de la institución, teniendo en cuenta lo que dispone la Constitución, la ley y sus estatutos".*

*Por todo lo anterior, propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, y solicitó que se le desvincule del proceso.*

### **3.3 MINISTERIO DEL TRABAJO.**

*El director de la Dirección Territorial de Bolívar, David Alfonso Martínez Cuesta, expresó actuar en nombre y representación del Ministerio del Trabajo, mediante escrito que se allegó al correo electrónico del Juzgado.*

*En defensa de la entidad, sostuvo que la tutela se torna improcedente por los siguientes motivos: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva porque no es, ni ha sido, el empleador del demandante, es decir, no ha existido un vínculo laboral; y (ii) la tutela no procede para el reconocimiento y pago de acreencias que surgen en virtud de un vínculo laboral, salvo que esté de por medio la vulneración del mínimo vital de subsistencia de la accionante, según las sentencias T-691 y C-892 de 2009. En todo caso, consideró que la protección del mínimo vital depende de "las posibilidades de disfrutar de la satisfacción de necesidades como la alimentación, el vestuario, la salud, la educación, la vivienda y la recreación, como mecanismos para hacer realidad su derecho a la dignidad humana.", según la T-581A de 2011.*

*Agregó que las funciones del Ministerio del Trabajo, previstas en el artículo 2° del Decreto 4108 de 2011, se contraen a formular, adoptar y orientar la política pública en materia laboral para garantizar el derecho al trabajo decente. Asimismo, consideró que la entidad no puede invadir las funciones de la jurisdicción ordinaria laboral.*

*Respecto de la pandemia del COVID-19, señaló que mediante Circular 21 del 17 de marzo de 2020, se dieron unos lineamientos a los empleadores con el fin de proteger el empleo y la actividad productiva. Entre ellos, se encuentran los mecanismos alternativos de trabajo como son: el trabajo en casa previsto en el artículo 6 (Num. 4°) de la Ley 1221 de 2008; el teletrabajo<sup>4</sup> del*

---

<sup>4</sup> Reglamentado mediante Resolución 3310 de 2018 del Ministerio de Salud y Protección Social



artículo 2 de la Ley 1221 de 2008, reglamentado por el Decreto 1072 de 2015 que recogió el anterior Decreto 884 de 2012; la jornada flexible prevista en el artículo 161 (Lit. d) del Código Sustantivo del Trabajo (CST); las vacaciones anuales, anticipadas y colectivas, de conformidad con lo señalado en el artículo 186 del CST; permisos remunerados - Salario sin prestación del servicio, conforme al artículo 57 del CST.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ACCIÓN DE TUTELA

Tal y como lo prevén el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de la acción de tutela fue instituido para que toda persona por sí misma o por interpuesta persona, reclame ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales. El origen de la amenaza o la vulneración del derecho pueden provenir de la acción o la omisión de una autoridad pública, o de un particular. Sin embargo, el afectado no debe disponer de otro medio de defensa judicial, salvo cuando este no sea idóneo o que se ejerza la tutela para evitar un perjuicio irremediable.

Con base en la anterior descripción constitucional y legal de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha establecido unos presupuestos de procedibilidad. El propósito es que sólo se avance al estudio de fondo cuando se reúnan los requisitos procesales de la acción. De la jurisprudencia, se extraen los siguientes requisitos:

(i). El derecho objeto de la acción debe ser fundamental. Para el efecto, la jurisprudencia ha considerado que el operador jurídico se debe orientar por los documentos que elevan los derechos a la categoría de fundamentales. Específicamente, se debe consultar la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos, las decisiones de la Corte Constitucional, y los pronunciamientos vinculantes de los organismos supranacionales. El respaldo de estos documentos jurídicos evita la arbitrariedad o razonamientos no acordes al sentido de la acción.

(ii). La legitimación en la causa por activa y por pasiva. El análisis se dirige a ubicar "el nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la



autoridad o el particular demandado<sup>5</sup>. Ese nexo permite ubica los extremos de la acción. El afectado será el demandante, mientras que el demandado será la autoridad o particular responsable de hacer cesar en la vulneración del derecho.

En el caso que el afectado acuda por intermedio de otras personas se deben cumplir las exigencias de ley. Ello aplica para cuando la acción se presente por intermedio del representante legal, apoderado judicial, agente oficioso, o una autoridad administrativa legitimada constitucional o legalmente para el efecto. Tal condición tendrá ser demostrada durante el transcurso del trámite<sup>6</sup>.

(iii). La inmediatez<sup>7</sup>. Al respecto, la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que no se trata de establecer un término para interponer la acción, porque las normas que la regulan permiten interponerla en cualquier tiempo. Se trata, más bien, de que el tiempo en que se interpone la acción sea razonable, oportuno y justo<sup>8</sup>. La evaluación se hace "entre la vulneración del derecho y la interposición de la acción"<sup>9</sup>. El objetivo es que "el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros"<sup>10</sup>. Asimismo, se logra "combatir la negligencia, el descuido o la incuria de quien la ha presentado"<sup>11</sup>.

(iv) La existencia otro mecanismo de defensa. Es bien conocido que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario o excepcional porque sólo procede cuando no exista un mecanismo ordinario de defensa judicial<sup>12</sup>. No obstante, la Corte Constitucional ha considerado que no es

<sup>5</sup> Sentencia T-382 de 2016.

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia T-176 de 2011. M.P. Gabriel Mendoza Martelo. Ver también al respecto las sentencias T-382 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa y T-1191 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>7</sup> La figura inmediatez apunta a revisar que no se hubiese configurado el fenómeno jurídico del daño consumado que acontece "cuando la amenaza o la transgresión del derecho fundamental ya ha generado el perjuicio que se pretendía evitar con el mecanismo preferente de la tutela, de manera que resulta inocuo para el juez impartir una orden en cualquier sentido". En todo caso, se mira se mira entre la actuación u omisión que amenaza o vulnera las garantías constitucionales, y el ejercicio de la acción de tutela, no transcurra un tiempo "excesivo, irrazonable o injustificado", a menos que "la afectación de derechos fundamentales que se pretende remediar sea actual" (Consultar, entre otras, las Sentencias T-055 de 2008 y T-021-17).

<sup>8</sup> Sentencia T-575 de 2002

<sup>9</sup> Sentencia T-505 de 2017

<sup>10</sup> Sentencia T-836 de 2018

<sup>11</sup> SU-011 de 2018

<sup>12</sup> "El fundamento constitucional de la subsidiariedad, bajo esta perspectiva, consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales. En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00089 00

suficiente con constatar que en el ordenamiento jurídico existe otra acción o mecanismo para la protección de un derecho fundamental invocado, pues ello sería un criterio simplemente formal o teórico. A su entender, se requiere, adicionalmente, determinar la eficacia o idoneidad del medio ordinario, y por otra parte, su capacidad para evitar un perjuicio irremediable.

En lo referente a la eficacia o idoneidad de la acción principal, se trata de determinar que el mecanismo común ofrece "la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela"<sup>13</sup>. Es decir, la acción ordinaria debe ofrecer una solución integral al derecho comprometido y tener la capacidad de hacerlo efectivo.

Aunque no constituye un requisito iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la aludida acción constitucional, si se requiere que la acción principal se encuentre vigente. Ello implica, al mismo tiempo, "hallar las circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance"<sup>14</sup>.

En caso que el análisis indique que el medio principal no es actual e idóneo, procede la acción de tutela como mecanismo directo. En caso contrario, ello no implica declararla improcedente. Ahí, el operador tendrá que evaluar su procedibilidad desde el punto de vista del perjuicio, es decir, que la acción evite un perjuicio irremediable. Existen algunas pautas para saberlo. En concreto, consiste en que el perjuicio sea inminente, grave, y requiera de medias urgentes e impostergables<sup>15</sup>. Si se cumplen estas condiciones, la tutela procede en forma transitoria.

(v) *Circunstancias especiales.* Los anteriores requisitos de la acción se deben examinar a la luz las circunstancias del caso, independientemente del escenario en que se ejercite la acción de

---

consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones." (Ibidem. Ver además, las sentencias T-313 de 2005 y T-135A de 2010)

<sup>13</sup> Sentencia T-764 de 2008

<sup>14</sup> Sentencia T-113 de 2013, según la cual los jueces "deben ser apreciadas en cada caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del solicitante, así como los derechos constitucionales fundamentales invocados",

<sup>15</sup> "Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad" (Sentencia T-011 de 2009).



tutela<sup>16</sup>. En particular, el análisis de procedibilidad será menos riguroso o más flexible frente a quienes se encuentre en una situación de debilidad manifiesta, o en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población. El artículo 13 de la Constitución Política señala los sujetos de especial protección constitucional, a fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad. Por ejemplo, señala a los niños y niñas, las madres cabeza de familia, las personas con discapacidad, la población desplazada y los adultos mayores.

## 2. EL CASO EN CONCRETO

Afirma **LUIS GILBERTO TOVAR GUERRERO** con cédula de ciudadanía 97.470.346 de Sibundoy (Putumayo), que la **Fundación Universidad Autónoma de Colombia** y la Nación - **Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación Nacional** le vulnera los derechos constitucionales fundamentales **al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, a la igualdad y a la seguridad social**, porque no se le han pagado los salarios adeudados, las prestaciones legales y extralegales y no se han efectuado los aportes al sistema integral de seguridad social.

La **FUNDACIÓN UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE COLOMBIA**, por su parte, señala que a Luis Gilberto Tovar Guerrero se le paga cumplidamente el salario desde agosto de 2019, y si bien, se le adeudan los salarios de marzo a julio de 2019, la tutela se torna improcedente para reclamar las acreencias laborales, porque para ello existen las acciones ante la Jurisdicción Ordinaria – Laboral, máxime cuando existe un acta de acuerdo suscrita que se pagaran de acuerdo al flujo de caja o liquidez, que ha sido afectada por acumulación de resultados financieros negativos, el descenso de matrículas y la pandemia de COVID-19. Agregó que no se probó el perjuicio irremediable, pues el accionante se encuentra activo en el sistema de seguridad social, en calidad de beneficiario del régimen contributivo, según la consulta del aplicativo ADRES.

Los **MINISTERIOS DE EDUCACIÓN NACIONAL y DEL TRABAJO** consideran que carecen de legitimación en la causa por pasiva. Para el efecto, el primero argumentó que las facultades de supervisión y vigilancia de la educación no pueden afectar la autonomía que tiene la Universidad para administrar y manejar sus propios recursos; mientras que el otro Ministerio considera que las funciones son policivas de control del orden y de políticas de empleo digno. Los dos Ministerios también argumentaron que han expedido las directrices para enfrentar la pandemia del COVID-

---

<sup>16</sup> Sentencia SU-772 de 2014



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -

Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00089 00

19, así: el Ministerio de Educación Nacional señaló que ha ordenado el uso de las tecnologías de la comunicación para continuar el proceso educativo; entre tanto, el Ministerio de Trabajo aduce que ha sugerido el trabajo en casa, adelantar vacaciones, entre otras medidas.

Vista las posturas de las partes, el Despacho considera que le asiste la razón a la Fundación Universidad Autónoma de Colombia, es decir, que la acción se toma improcedente por no satisfacer el presupuesto de la subsidiariedad. Es cierto que la acción satisface requisitos distintos a la subsidiariedad, pero el incumplimiento de uno sólo de los presupuestos se estima suficiente para afirmar que se torna improcedente.

En efecto, no existe duda que la acción se persigue la protección de derechos fundamentales, como son el mínimo vital, la seguridad social y dignidad humana. Igualmente, la legitimidad por pasiva no sólo la tiene el empleador – Fundación Universidad Autónoma de Colombia – sino que también recae en los Ministerios de Educación Nacional y los Ministerios de Trabajo, porque intervinieron en el proceso de crisis educativa, financiera y laboral de la institución de educación superior, que a la fecha no ha sido superado. Adicionalmente, se cumple con el requisito de la inmediatez porque continúan vigentes los problemas financieros que afectan los compromisos laborales de la Universidad. Sin embargo, se necesitaba que también la acción superara el requisito de la subsidiariedad.

Básicamente, la razón por la cual se considera que no cumple con el requisito de la subsidiariedad, consiste en que no se demostró que se requiera tomar medidas urgentes e inmediatas para evitar un perjuicio irremediable. La jurisprudencia ha considerado que las acciones de la Jurisdicción Ordinaria Laboral, por regla general, son idóneas y eficaces para reclamar el pago de los salarios y prestaciones sociales<sup>17</sup>, por lo que la procedencia se toma excepcional. En la práctica, el interesado en la procedencia residual de la tutela tendrá que demostrar que se reúnen las condiciones establecidas en la jurisprudencia para exigir el derecho al pago oportuno<sup>18</sup> del salario y las prestaciones sociales. En la sentencia T-1496 de 2000, se

<sup>17</sup> "La improcedencia generalizada se explica por la existencia de procedimientos en las leyes laborales que han demostrado su eficacia para la protección de los derechos de los trabajadores, con sujeción a los derechos constitucionales de las partes y de terceros, entre otras condiciones, porque permiten al juzgador, mediante pruebas practicadas con pleno respeto del derecho de contradicción, adquirir certeza respecto de los hechos y tomar decisiones debidamente fundamentadas" (Sentencia T-815 de 2000).

<sup>18</sup> "Este derecho en sentido estricto, consiste en la facultad que posee el trabajador de exigirle a su empleador que cancele tanto el salario como las demás prestaciones sociales en el tiempo estipulado para tal fin" (Sentencia T-093 de 2010).



expusieron las condiciones excepcionales para que proceda de la tutela en los siguientes términos:

*"No obstante, esta Corporación ha considerado que en ciertas circunstancias excepcionales es posible acudir al amparo constitucional para resolver esta clase de conflictos. Así, la Corte ha señalado que una controversia laboral puede someterse a juicio de tutela, desplazando el medio ordinario de defensa cuando se reúnan las siguientes condiciones: (1) que el problema que se debate sea de naturaleza constitucional, es decir, que pueda implicar la violación de derechos fundamentales de alguna de las partes de la relación laboral, puesto que si lo que se discute es la violación de derechos de rango legal o convencional, su conocimiento corresponderá exclusivamente al juez laboral; (2) que la vulneración del derecho fundamental se encuentre probada o no sea indispensable un amplio y detallado análisis probatorio, ya que si para la solución del asunto es necesaria una amplia controversia judicial, el interesado debe acudir a la jurisdicción ordinaria pues dicho debate escapa de las atribuciones del juez constitucional y (3) que el mecanismo alternativo de defensa sea insuficiente para proteger integralmente los derechos fundamentales amenazados o vulnerados y no resulte adecuado para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental"*<sup>19</sup>

Se desprende del texto transcrito, que el trabajador afectado tiene que demostrar previamente que el no pago oportuno del salario y prestaciones le vulnera derechos de rango constitucional como el mínimo vital, sin necesidad de entrar en detalles legales y probatorios, y adicionalmente, que el mecanismo principal no pueda evitar el perjuicio irremediable que causa el hecho del no pago oportuno. En este caso, no se cumplen estas condiciones para la procedencia excepcional de la tutela, pues no se demostró que existe el impago de la obligación salarial. El actor deja entrever en el escrito de tutela, que la Universidad demandada ha cumplido con el pago del salario mensual desde el agosto de 2019, con lo cual coincide con el dicho del empleador en que fue compromiso adquirido mediante acta de levantamiento de cese de actividades. El hecho de que la Universidad satisfaga el pago del salario mensual desde aquella fecha, pese a las dificultades financieras, permite afirmar que no se configura el perjuicio irremediable.

Entonces, quedaría por establecer si la vulneración del mínimo vital se configuraría debido al no pago oportuno de los salarios de marzo a julio de 2019, y adicionalmente, por el no pago de las primas legal y extralegal de junio del 2019 y la prima extralegal de diciembre de 2019; más las cesantías causadas durante el año 2019, que según el demandante no han sido consignadas al respectivo Fondo. Estas acusaciones sólo resultaron probadas en lo relacionado con la deuda salarial causada desde marzo hasta julio de 2019. La Universidad lo reconoció al contestar la tutela. No obstante, existe un acuerdo entre las partes para pagar la aludida deuda laboral cuando

<sup>19</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1496 de 2000



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
- SECCIÓN SEGUNDA -  
Expediente No.: 11001 33 35 010 2020 00089 00

lo permita el estado de liquidez del ente educativo. En efecto, y según lo expresado por las partes, en el acta de levantamiento de cese de actividades se acordó que los salarios adeudados se pagarían a medida que lo permitieran las finanzas de la entidad. Entrar a determinar si el empleador tiene la liquidez suficiente para hacer efectiva la deuda, se sale de la órbita de este juicio, es un aspecto que solo se puede debatir ante el juez ordinario laboral. Es más, los antecedentes de esta providencia revelan que la crisis financiera de la entidad hace necesario que empleador y empleado conjuguen esfuerzos para que se pueda cumplir a cabalidad con las obligaciones laborales, lo que también se sale del ámbito de competencias del juez de tutela. No sobra decir, que el actor no demostró el perjuicio que dichos incumplimientos laborales, sólo se limitó a decir que tiene compromisos familiares y bancarios que no ha podido solventar, sin tener el debido respaldo probatorio.

Finalmente, el accionante aduce que la falta de pago de los aportes de la seguridad social colocan en riesgo su salud y el de su familia dado el contexto de la pandemia del COVID-19. Al respecto, la entidad acreditó que Luis Gilberto Tovar Guerrero se encuentra activo en régimen contributivo de salud. Si bien, figura como beneficiario, ello le asegura el servicio de salud en caso de alguna emergencia, y además, las medidas tomadas dentro de la emergencia económica, social y ecológica nos garantiza a todos los ciudadanos la atención prioritaria si se adquiere la enfermedad COVID-19. Incluso, el empleador señaló que han adoptado las recomendaciones de los Ministerios de Educación Nacional y del Trabajo de realizar el trabajo en casa o a través de las tecnologías de la comunicación, con el fin de proteger a sus empleados frente a una posible contaminación por el coronavirus SARSCoV-2. Además, el actor reconoció que ha acudido a los servicios médicos por fuera de la EPS, sin manifestar alguna mala prestación del servicio por su condición de beneficiario, lo que también releva al Despacho de entrar a tomar medidas urgentes en materia de salud.

En estos términos, se sustenta lo afirmado al comenzar estas consideraciones: que la presente acción de tutela se tomaba improcedente porque no satisface el requisito de subsidiariedad. Siendo así, el Despacho procederá a negar por improcedente la presente tutela. Si bien es cierto, no se estudió de fondo el derecho reclamado, se ha podido advertir que la sustentación de la improcedencia de la acción exige revisar los aspectos sustanciales de la vulneración o no del derecho dentro del ámbito competencias del juez de tutela. Por tanto, cuando se decide negar por improcedente se debe entender que se hace dentro del marco de estudio que exigen los



juicios de tutela.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

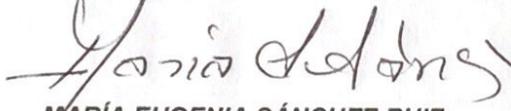
**FALLA:**

**PRIMERO.- NEGAR POR IMPROCEDENTE** la tutela de los derechos constitucionales fundamentales invocados por **Luis Gilberto Tovar Guerrero** con cédula de ciudadanía 97.470.346 de Sibundoy (Putumayo), contra la **Fundación Universidad Autónoma de Colombia y la Nación - Ministerio de Trabajo y Ministerio de Educación Nacional**, por las razones expuestas en este proveído.

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** a los interesados por el medio más expedito la determinación adoptada en este fallo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO.-** Si este fallo no fuere impugnado en término, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARÍA EUGENIA SÁNCHEZ RUIZ**  
Jueza

gpg