T-063-95

Sentencia No. T-063/95

DERECHO AL PAGO OPORTUNO DEL SALARIO

Para el trabajador, recibir el salario -que debe ser proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, como lo dispone el artículo 53 de la Constitución- es un derecho inalienable de la persona y, por ende, el pago del mismo es una obligación del patrono, que debe cumplir de manera completa y oportuna, a satisfacción del trabajador y de conformidad con lo acordado. Cabe la acción de tutela, de manera excepcional, para obtener una orden de inmediato cumplimiento que obligue al patrono a cumplir con el pago del salario, hasta ahora no atendido con la eficiencia que exige el ordenamiento jurídico.

DERECHO AL TRABAJO CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS

La cancelación tardía de los emolumentos debidos al trabajador lesiona gravemente sus derechos, en particular el que tiene a trabajar dentro de unas condiciones dignas y justas y compromete la responsabilidad del patrono.

ACCION DE TUTELA CONTRA AUTORIDAD PUBLICA POR OMISION-Mora en pago de salario

La Corte ha sostenido que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para obtener que se ejecuten partidas presupuestales, pues ello requiere, por su misma naturaleza, la apreciación y evaluación por parte del Ejecutivo -a nivel nacional, departamental, distrital o municipal- en cuanto a las prioridades de los gastos e inversiones y en relación con el momento propicio para acometer obras específicas dentro de cada vigencia fiscal. Empero, sí cabe la tutela para lograr el efectivo respeto a los derechos fundamentales cuando la causa de la violación o amenaza sea la omisión de una autoridad pública (artículo 86 C.P.), como acontece cuando, a sabiendas de la necesidad de cumplir los compromisos de nómina -que corresponden a costos fijos, predeterminados, inaplazables y prioritarios-, gozando de recursos y teniendo disponibilidad de tesorería, la administración no paga y con ello lesiona tales derechos.

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Procedencia

Si bien es cierto cabe la excepción de inconstitucionalidad en todo caso de manifiesta contradicción entre las disposiciones constitucionales y las leyes u otras normas, con el fin de obtener la efectiva prevalencia de la Carta Política mediante su aplicación preferente (artículo 4º C.P.), ello tan sólo es posible cuando surge una oposición evidente, esto es, una verdadera e insoslayable incompatibilidad entre dos mandatos, uno de los cuales -el inferior- tiene que ceder ante el precepto constitucional.

-Sala Quinta de Revisión

Ref.: Expediente T-49868

Acción de tutela instaurada por FRANCISCO IBARRA JIMENEZ contra el Gobernador de Nariño.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintidós (22) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Se revisa la providencia proferida por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ipiales el 13 de septiembre de 1994.

I. INFORMACION PRELIMINAR

Afirmó el peticionario, quien trabaja al servicio del Departamento de Nariño como docente, que el Gobernador del Departamento -el doctor ALVARO ZARAMA MEDINA en el momento de presentar la demanda- ha venido incumpliendo permanentemente el pago oportuno de los salarios a que tienen derecho los trabajadores.

Expresó que la Gobernación ha venido aduciendo como motivo para su incumplimiento el déficit presupuestal, no imputable a los maestros.

Ese comportamiento, a juicio del actor, trastoca la paz y vulnera los derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente los contemplados en los artículos 11, 13, 22, 23, 25, 27, 45, 53, 67 y 68.

Señaló que en el transcurso de los tres últimos años los trabajadores han recurrido a todos los mecanismos posibles para lograr que la administración cancele oportunamente los salarios y que, al efecto, han adelantado diálogos, se han hecho denuncias públicas y la Asamblea Departamental ha expedido ordenanzas y ha autorizado endeudamientos, todo sin resultados.

Según la demanda, la situación de los docentes que laboran con él es caótica e insoportable, pues las deudas los agobian.

II. DECISION JUDICIAL REVISADA

Mediante la sentencia materia de revisión, la Juez Tercera Penal del Circuito de Ipiales declaró improcedente la acción de tutela instaurada.

Consideró la providencia que, si bien IBARRA JIMENEZ demostró el desempeño del cargo como también el atraso en el pago de la mensualidad de agosto de 1994, dicho atraso se encontraba justificado puesto que las partidas presupuestales estaban condicionadas a la recepción real y material de ingresos.

Observó que el déficit fiscal, en el momento del fallo, ascendía a la suma de $2.127.160.190.oo.

Según la Juez, en tales condiciones el cumplimiento de la obligación demandada escapaba a la facultad del Gobernador, quien debe sujetar los gastos a la disponibilidad presupuestal.

También anotó que no era procedente la acción de tutela para resolver la controversia planteada, pues tratándose de un profesor al servicio del Departamento, “tiene la vía contencioso administrativa para el pago oportuno de su sueldo y demás prestaciones adeudadas”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Esta Corte es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso en mención, puesto que así lo disponen los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política.

Derecho del trabajador al pago oportuno de su remuneración

El trabajo, según la Constitución Política, es un derecho fundamental y a la vez una obligación social, que merece, en todas sus modalidades, la especial protección del Estado.

La obligatoriedad del trabajo descansa sobre el supuesto de que el esfuerzo mental o físico aplicado tendrá una recompensa para quien lo realiza, puesto que el motivo o causa que en principio lleva a la persona a trabajar es el pago de lo estipulado con el patrono como contraprestación por la actividad desplegada.

Para el trabajador, recibir el salario -que debe ser proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, como lo dispone el artículo 53 de la Constitución- es un derecho inalienable de la persona y, por ende, el pago del mismo es una obligación del patrono, que debe cumplir de manera completa y oportuna, a satisfacción del trabajador y de conformidad con lo acordado.

Los trabajadores, según el artículo 53 de la Constitución, tienen derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, lo cual significa que el desempeño de sus labores está condicionado al pago periódico de las sumas que el patrono se obliga a cancelarles.

El pago del salario tiene su razón de ser no solamente en el imperativo de recompensar el esfuerzo realizado en beneficio de los fines que persigue el patrono, según las reglas de su vinculación laboral, sino como elemental medio de subsistencia para el trabajador y su familia. De allí su carácter esencial en toda relación de trabajo, sea ella contractual o legal y reglamentaria.

Se reitera lo afirmado por la Corte:

“A la luz de los postulados transcritos resulta claro que el simple nombramiento de una persona para desempeñar un cargo, genera derechos, situación que se torna más nítida cuando esa persona se posesiona y empieza a cumplir la tarea para la cual fue designada. Dentro de esos derechos se cuenta la respectiva contraprestación consistente en el salario y ciertas prestaciones sociales”. (Cfr. Corte Constitucional.Sala Sexta de Revisión. Sentencia T-167 del 25 de marzo de 1994. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

Ahora bien, para que cumpla los enunciados cometidos, en especial si se tienen en cuenta

factores tales como la precariedad de los ingresos del trabajador, la inflación y la consiguiente pérdida del poder adquisitivo de la moneda, el pago del salario debe ser oportuno, es decir, ha de producirse dentro de los términos estipulados o previstos en el correspondiente régimen jurídico.

Para ello, en el caso de las entidades públicas, es de esperar una actividad administrativa eficiente y previsiva, que con la debida antelación lleve a cabo las gestiones necesarias en el campo presupuestal y en la distribución de las partidas que habrá de ejecutar, según la normatividad correspondiente, para asegurar que los pagos de nómina, cuya prelación es evidente, se cumplan en la oportunidad debida.

Adoptar la cómoda posición de permitir que lleguen las fechas de vencimiento de los pagos, sin haber tomado en su momento las precauciones que la prudencia aconseja, implica necesariamente que la administración -como en este caso se alega- sea sorprendida a cada paso por su propia negligencia, de la cual no son los trabajadores responsables ni tienen porqué correr con las contingencias que el descuido oficial apareja.

Recuérdese, por otra parte, que en el momento de proveer los cargos, la administración está obligada a verificar si, según el presupuesto, puede atender el pago puntual de las asignaciones correspondientes.

La cancelación tardía de los emolumentos debidos al trabajador lesiona gravemente sus derechos, en particular el que tiene a trabajar dentro de unas condiciones dignas y justas (artículo 25 C.P.), y compromete la responsabilidad del patrono.

Procedencia de la acción de tutela ante el carácter puramente formal del medio judicial alternativo

El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es improcedente si al alcance del afectado existe otro medio de defensa judicial, salvo el caso de un perjuicio irremediable.

No obstante, también ha sido reiterada la doctrina constitucional según la cual el medio judicial alternativo, cuya existencia hace improcedente la tutela, debe ser idóneo para el fin específico de obtener la cierta y concreta protección de los derechos fundamentales

afectados o amenazados.

Debe reiterar la Corte que un medio judicial apenas enunciado teóricamente, o de carácter estrictamente formal, sin posibilidades de concreción oportuna y efectiva, no puede desplazar a la acción de tutela y, por el contrario, debe ceder ante ella.

Así, en casos como el ahora sometido a examen, si bien podría afirmarse que el peticionario goza de un medio de defensa consistente en acudir a la jurisdicción laboral para que se ordene al patrono el pago de los salarios atrasados, no cabe duda de que, dadas las exigencias formales del proceso correspondiente y su consabida demora, la eventual decisión favorable a las pretensiones del trabajador se produciría demasiado tarde, frente a los perjuicios causados a cortísimo plazo como consecuencia del retardo en la cancelación periódica de la remuneración.

En efecto, del material probatorio se deduce que, al momento de ejercer la acción de tutela, el peticionario había dejado de recibir el pago correspondiente al último mes de su salario, además de que, según su relato, los retardos en esta materia han sido frecuentes.

Las condiciones económicas del trabajador, unidas a la mora de la administración en el pago de sus salarios, lo abocan necesariamente a situaciones traumáticas en su normal flujo de fondos, pues le impiden cumplir oportunamente con sus compromisos de orden individual y familiar.

Así, además del desfase que, como consecuencia del atraso, sufrirá el actor en el cubrimiento de gastos tales como los relativos a alimentación, vivienda, vestuario, educación y otros, inherentes a sus responsabilidades familiares, puede verse obligado a incurrir en mora en las obligaciones que haya contraído con entidades financieras u otros acreedores. Si la Corte Constitucional ha sostenido, al desarrollar los preceptos constitucionales sobre Habeas Data, que el deudor debe ser puntual en el cumplimiento de sus compromisos dinerarios, so pena de ser incluido en bancos de datos y archivos en calidad de moroso, no sería justo que se prohijara una tesis en cuya virtud debiera ser negada la tutela de sus derechos para reclamar el oportuno pago de sus salarios, remitiéndolo a la vía judicial ordinaria, mientras se acepta una situación de hecho, a todas luces irregular, que lo condiciona, contra su voluntad, a pasar por deudor incumplido.

En caso similar al presente, la Sala Tercera de Revisión de esta Corte (Sentencia T-420 del 6 de octubre de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) afirmó:

“Con el objeto de asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales, la Constitución consagra la acción de tutela, condicionando su ejercicio a la no disponibilidad de otros medios de defensa judicial. Los recursos de la vía gubernativa no son medios de defensa judicial a disposición del afectado, sino mecanismos de control de legalidad de las propias actuaciones administrativas. Por ello la norma que regula la acción de tutela no supedita su interposición al agotamiento previo de la vía gubernativa (D. 2591 de 1991, art. 9º).

De otra parte, atendidas las circunstancias concretas del solicitante – cuyo sustento familiar depende de su trabajo- es evidente que someter la reclamación de 17 días de salario no pagados al desarrollo de un proceso laboral administrativo, se revela como una exigencia irrazonable, dadas la cuantía mínima de la pretensión, su duración y el costo asociado a la representación judicial, a lo que se añade la ausencia de conflictividad que apareja el fundamento de su pretensión y el reconocimiento de su derecho. La Sala considera que los anotados elementos de hecho que concurren en el presente caso, por su carácter singular y excepcional, conducen a admitir la procedencia de la acción de tutela que de otro modo no podría prosperar”.

Así las cosas, resulta claro para la Sala que cabe la acción de tutela, de manera excepcional, para obtener una orden de inmediato cumplimiento que obligue al patrono -en este caso el Gobernador de Nariño- a cumplir con el pago del salario, hasta ahora no atendido con la eficiencia que exige el ordenamiento jurídico.

La Corte ha sostenido que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para obtener que se ejecuten partidas presupuestales, pues ello requiere, por su misma naturaleza, la apreciación y evaluación por parte del Ejecutivo -a nivel nacional, departamental, distrital o municipal- en cuanto a las prioridades de los gastos e inversiones y en relación con el momento propicio para acometer obras específicas dentro de cada vigencia fiscal (Cfr. Sentencia T-185 del 10 de mayo de 1993, proferida por esta misma Sala).

Empero, sí cabe la tutela para lograr el efectivo respeto a los derechos fundamentales

cuando la causa de la violación o amenaza sea la omisión de una autoridad pública (artículo 86 C.P.), como acontece cuando, a sabiendas de la necesidad de cumplir los compromisos de nómina -que corresponden a costos fijos, predeterminados, inaplazables y prioritarios-, gozando de recursos y teniendo disponibilidad de tesorería, la administración no paga y con ello lesiona tales derechos.

Así, en el presente asunto, ante la clara vulneración del derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas y teniendo en cuenta que lo adeudado al petente -un mes de salario- tiene que estar contemplado presupuestalmente como gasto de funcionamiento correspondiente al pago de nómina, no se justificaría acudir a otro medio de defensa judicial para obtener su cancelación y, por tanto, procede la acción de tutela con el objeto de brindarle protección efectiva, lo mismo que a su familia.

Impropia aplicación de la excepción de inconstitucionalidad

En el expediente obra copia auténtica de la Ordenanza número 12 del 21 de noviembre de 1991, expedida por la Asamblea Departamental de Nariño, mediante la cual se creó una cuenta especial para el manejo del presupuesto asignado a los colegios departamentales y atender los sueldos, primas y demás complementos salariales del personal docente y administrativo a cargo del Departamento.

La ordenación del gasto, según dicha norma, estará a cargo del Gobernador del Departamento y del Secretario de Hacienda.

La disposición estableció que la Tesorería General del Departamento debería abrir una cuenta bancaria para el exclusivo manejo de la cuenta especial.

En oficio dirigido al juez de instancia, el Secretario de Hacienda Departamental sostuvo que “es pertinente para el caso precisar la legalidad de dicho acto y la no aplicación del mismo en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución Política”.

A su juicio, “el contenido de la Ordenanza 012 de 1991 resulta en abierta contradicción con la Constitución y la ley, en la medida en que desconoce o quebranta el principio presupuestal de la unidad de caja”.

Encuentra la Corte que el aludido acto no ha sido suspendido provisionalmente ni anulado

por la Jurisdicción de lo contencioso administrativo y que respecto de él no se configura ninguna de las causales que, para la pérdida de fuerza ejecutoria, indica en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo.

Así, pues, goza de una presunción de legalidad no desvirtuada y, en cuanto tampoco vulnera prima facie la Constitución Política, la Ordenanza ha debido ser aplicada por la administración de Nariño.

En tales condiciones, no compete a la Corte Constitucional ni tampoco al juez de tutela la definición acerca de la validez del acto, por lo cual este fallo tampoco representa juicio alguno al respecto. Simplemente, se remite la Corte a la señalada presunción y al sentido excepcional que en nuestro sistema jurídico tiene la aplicación preferencial de la Carta Política, la cual tan sólo tiene cabida en los estrictos términos del artículo 4º del Ordenamiento Fundamental.

A este respecto, resulta pertinente recordar que, si bien es cierto cabe la excepción de inconstitucionalidad en todo caso de manifiesta contradicción entre las disposiciones constitucionales y las leyes u otras normas, con el fin de obtener la efectiva prevalencia de la Carta Política mediante su aplicación preferente (artículo 4º C.P.), ello tan sólo es posible cuando surge una oposición evidente, esto es, una verdadera e insoslayable incompatibilidad entre dos mandatos, uno de los cuales -el inferior- tiene que ceder ante el precepto constitucional.

Dijo la Corte Constitucional sobre el tema:

“Para que la aplicación de la ley y demás disposiciones integrantes del ordenamiento jurídico no quede librada a la voluntad, el deseo o la conveniencia del funcionario a quien compete hacerlo, debe preservarse el principio que establece una presunción de constitucionalidad. Esta, desde luego, es desvirtuable por vía general mediante el ejercicio de las aludidas competencias de control constitucional y, en el caso concreto, merced a lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución, haciendo prevalecer los preceptos fundamentales mediante la inaplicación de las normas inferiores que con ellos resultan incompatibles.

Subraya la Corte el concepto de incompatibilidad como elemento esencial para que la inaplicación sea procedente, ya que, de no existir, el funcionario llamado a aplicar la ley no

puede argumentar la inconstitucionalidad de la norma para evadir su cumplimiento.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la incompatibilidad en términos generales como “repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí”.

En el sentido jurídico que aquí busca relievarse, son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea. Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia T-614 del 15 de diciembre de 1992).

De todo lo anterior puede concluirse que la Gobernación, no hallándose en el caso del artículo 4º de la Constitución y sí estando claramente obligada a la especial protección que merece el trabajo y a remunerarlo puntualmente en el caso del peticionario, para no hacer injusta la relación laboral (artículos 25 y 53 C.P.), no podía incurrir en la mora denunciada, que da motivo suficiente para conceder la tutela.

En el ordenamiento jurídico existen vías expeditas para que, si la administración estima que la Ordenanza en referencia viola la normatividad superior, se obtenga el pronunciamiento de las competentes instancias judiciales.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la Sentencia proferida el 13 de septiembre de 1994 por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ipiales, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por FRANCISCO IBARRA JIMENEZ.

Segundo.- CONCEDESE la tutela impetrada y, en consecuencia, ORDENASE al Gobernador de Nariño que, si todavía no lo ha hecho, proceda dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, a cancelar totalmente los salarios atrasados de FRANCISCO IBARRA JIMENEZ, siempre que haya partida presupuestal disponible. En caso contrario, dentro del mismo término, iniciará los trámites correspondientes e informará de ello, en forma inmediata, al juez de primera instancia.

Tercero.- El cumplimiento estricto del presente fallo será supervisado y exigido por el Juez Tercero Penal del Circuito de Ipiales.

Cuarto.- LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General