

Sentencia T-065/06

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales/DERECHO AL PAGO OPORTUNO DEL SALARIO-Fundamental

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Pago oportuno de salarios

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

PARTIDA PRESUPUESTAL-Gestión y distribución para pago oportuno de salarios

ACCION DE TUTELA-Pago de salarios adeudados a personas nombradas en provisionalidad

DERECHO FUNDAMENTAL AL MINIMO VITAL-Hipótesis mínimas fácticas que deben cumplirse

La doctrina constitucional estima que las hipótesis fácticas mínimas que deben cumplirse para que pueda tutelarse el derecho fundamental al mínimo vital mediante la orden de pago oportuno del salario debido son las siguientes: “(1) Que exista un incumplimiento salarial (2) que afecte el mínimo vital del trabajador, lo cual (3) se presume si el incumplimiento es prolongado o indefinido, salvo que (4) no se haya extendido por más de dos meses, excepción hecha de la remuneración equivalente a un salario mínimo, o (5) el demandado o el juez demuestren que la persona posee otros ingresos o recursos con los cuales puede atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia, (6) sin que argumentos

económicos, presupuestales o financieros puedan justificar el incumplimiento salarial.”

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Implica también derecho a recibir trato igualitario

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ACCION DE TUTELA-Inmediatez en caso de empleado de municipio de Majagual/JUEZ INTERPRETE-Aplicación de lo que en el Common Law se denomina distinguishing

El hecho de haberse interpuesto la acción de tutela dos años y medio después de haberse iniciado la conducta violatoria de los derechos invocados, impide otorgar al señor Cárdenas Palencia la misma protección que se brindó a los accionantes en la Sentencia T-660 de 2004, pues de hacerlo se violaría el derecho a la igualdad. En este tipo de eventos, debe operar lo que en el Common Law ha sido denominado distinguishing, que permite al juez-intérprete mostrar que el nuevo caso es diferente al analizado por el juez-sentenciador y por lo mismo la ratio decidendi y el decisum no deben ser aplicados de forma idéntica. Así, en el caso del accionante, la Sala considera que si bien la acción no fue interpuesta en un término prudencial respecto de la iniciación de la conducta de la Administración que lesiona su derecho fundamental al mínimo vital, lo cierto es que para el momento de su interposición dicha omisión se encontraba vigente. Por lo anterior, conforme a la regla jurisprudencial sobre la materia se ordenará a la entidad accionada que proceda a cancelar los salarios adeudados pero solamente desde el momento en que fue interpuesta la acción de tutela y hacia el futuro con el fin de que el pago de las sumas de dinero que se causaron desde esa fecha se garantice y haga efectivo y por tanto cese la conducta que dio lugar a la vulneración del derecho invocado, debiendo el actor acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para lograr la cancelación de los salarios causados y no pagados así como el reconocimiento de los demás derechos que pretenda reclamar.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-1198412

Acción de tutela instaurada por Salvador Cárdenas Palencia contra el Departamento de Sucre.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D. C., tres (3) de febrero de dos mil seis (2006).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Sincelejo Sucre y la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, el 5 de julio y el 1º de agosto de 2005 respectivamente.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El señor Salvador Cárdenas Palencia interpuso acción de tutela contra el Departamento de Sucre, por considerar vulnerados sus derechos constitucionales a la vida, la subsistencia, el trabajo, la salud, la seguridad social y la remuneración mínima vital y móvil.

Relata que mediante Resolución N° 164 del tres (3) de diciembre de 2002 fue nombrado por el Alcalde del municipio de Majagual (Sucre) en el cargo de electricista de la Escuela Normal Superior de la Mojana. Dicho nombramiento fue hecho en provisionalidad.¹

Agrega que desde el 1º de enero de 2003 hasta la fecha de presentación de la acción de tutela (20 de junio de 2005), a pesar de haber prestado sus servicios en forma permanente y sin interrupción, no se le han cancelado sus salarios², omisión que le ha impedido obtener los medios para procurarse su familia y él una subsistencia digna, habiendo sido colocado en extrema situación de indigencia.

Afirma que no posee otros ingresos económicos y por lo mismo ha incumplido con sus obligaciones³ y expuesto así a la penuria económica ha recibido una escasa ayuda de algunos familiares cercanos que se han solidarizado con su difícil y angustiosa situación.

Por lo anterior solicita que se tutelen los derechos vulnerados y en consecuencia se ordene el pago de los salarios adeudados.

2. Respuesta del Departamento de Sucre

El representante legal de la entidad territorial señaló que si bien aparece demostrado que el accionante fue vinculado laboralmente al Municipio de Majagual, que ha venido prestando sus servicios y que se le deben los respectivos salarios, también lo es que no existe claridad sobre la entidad que debe asumir el pago de dichas acreencias laborales, dado que el Municipio de Majagual al hacer la vinculación del accionante no ajustó su conducta a los trámites legales de la planta de personal y la respectiva asignación de presupuesto.

Por lo anterior, considera que el actor cuenta con otros medios de defensa judicial para lograr que se defina su situación. Agrega, que de conformidad con la Ley 715 de 2001 al Departamento de Sucre corresponde administrar y distribuir los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones destinados a los municipios no certificados como lo es Majagual.

Señala que por obligación legal le correspondía a los municipios no certificados, suministrar la información al Departamento y a la Nación con las características y en la oportunidad establecida por el Ministerio de Educación Nacional, por este motivo el municipio de Majagual

reportó dicha información y obtuvo como resultado “la no aprobación de la inclusión del administrativo accionante en la planta de personal de ese ente territorial”⁴, razón por la cual el cargo del actor no quedó reportado, reconocido, avalado ni incluido por el Ministerio de Educación Nacional en la planta de personal, circunstancia ésta que a su juicio no puede ser subsanada por vía de tutela.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De otra parte, considera que la tutela también debe ser denegada por cuanto el actor no cumplió con el requisito de la inmediatez, esto es, haber incoado la acción en un plazo prudencial. Esto por cuanto el accionante reclama salarios que dejaron de cancelarle a partir del 1º de enero de 2003 y sólo pasados dos (2) años y medio pretende por vía constitucional obtener su cancelación, no siendo evidente la vulneración pues durante todo ese tiempo el actor solventó sus necesidades.

En síntesis, considera que el actor debe acudir a los mecanismos ordinarios de defensa para lograr la satisfacción de sus pretensiones y por lo mismo solicita que la acción interpuesta sea denegada.

3. Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera instancia

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Sincelejo, mediante fallo del 5 de julio de 2005 denegó el amparo solicitado por considerar que el actor cuenta con las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa para lograr el pago de los salarios reclamados, mecanismo que resulta eficaz en la medida en que el accionante “no invocó y mucho menos probó la inminencia de un perjuicio irremediable”.⁵

Segunda instancia

La Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, mediante providencia del 1º de agosto de 2005 confirmó la decisión del a-quo, pero por otras razones.

En efecto, el ad-quem consideró que la acción de tutela debía haberse interpuesto contra el Municipio de Majagual y no contra el Departamento de Sucre, en la medida en que el actor no está vinculado con el departamento sino con el municipio y por lo mismo nada puede exigirle a aquél.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Problema jurídico

La Sala debe determinar: (a) si el incumplimiento en el pago de los salarios adeudados al actor por parte de la entidad territorial demandada le vulnera a éste derechos de carácter constitucional y, (b) si la acción de tutela es procedente para lograr su protección ante la existencia de vías judiciales ordinarias para obtener su pago.

Improcedencia general de la acción de tutela para la obtención del pago de acreencias laborales. Caso de la afectación del mínimo vital. Reiteración de jurisprudencia.

La jurisprudencia constitucional ha afirmado, de forma continua y consistente que, de manera general, la acción de tutela no es un mecanismo idóneo para obtener el pago de acreencias laborales, en el entendido que el artículo 86 de la Carta establece que dicho instrumento tiene entre sus características la subsidiaridad, es decir, que sólo es procedente cuando el afectado no disponga de otro mecanismo idóneo de defensa judicial o cuando en concurrencia de éste se acredite la inminencia de un perjuicio irremediable que permita conceder el amparo de manera transitoria.

De este modo, al haber establecido el ordenamiento legal las acciones correspondientes ante la jurisdicción laboral para lograr la satisfacción de la pretensión expuesta, el juez de tutela no se encuentra facultado para extender el amparo constitucional en perjuicio de la conservación de la estructura funcional que la misma Carta Política señala para las distintas instancias judiciales. No puede perderse de vista que la acción de tutela restringe su marco de protección a los derechos fundamentales y no, de forma indiscriminada, a todos los bienes jurídicamente protegidos, por lo que la naturaleza del amparo, en modo alguno, puede resolver todos los conflictos jurídicos que se presenten.

Sin embargo, esta Corporación ha considerado en múltiples ocasiones que el derecho al pago oportuno de salarios se constituye en derecho fundamental por conexidad cuando el suministro del ingreso es presupuesto básico para la protección de otros derechos a los que la Carta sí les otorga tal carácter y, en especial, el mínimo vital.

El mínimo vital es entendido por la jurisprudencia de la Corte como aquella porción del ingreso del trabajador que permite cubrir sus necesidades básicas y las del núcleo familiar que de él depende, requerimientos que se circunscriben no sólo a los que tienen como finalidad garantizar la subsistencia biológica, sino también la satisfacción de aspectos tales como vivienda, educación, salud, recreación, servicios públicos domiciliarios, etc., que en conjunto permiten la preservación del principio de la dignidad humana.⁶

En este orden de ideas, la doctrina constitucional estima que las hipótesis fácticas mínimas que deben cumplirse para que pueda tutelarse el derecho fundamental al mínimo vital mediante la orden de pago oportuno del salario debido son las siguientes: “(1) Que exista un incumplimiento salarial (2) que afecte el mínimo vital del trabajador, lo cual (3) se presume si el incumplimiento es prolongado o indefinido, salvo que (4) no se haya extendido por más de dos meses, excepción hecha de la remuneración equivalente a un salario mínimo, o (5) el demandado o el juez demuestren que la persona posee otros ingresos o recursos con los cuales puede atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia, (6) sin que argumentos económicos, presupuestales o financieros puedan justificar el incumplimiento salarial.”⁷

Los requisitos expuestos, al concurrir en el caso concreto, configuran la inminencia del perjuicio irremediable, condición necesaria para que se inaplique la regla general que otorga al juez ordinario el conocimiento privativo de la mora en el pago de salarios.

Caso concreto

Del material probatorio obrante en el expediente está acreditado que el accionante se encuentra vinculado al Municipio de Majagual en calidad de empleado en provisionalidad, como electricista de una Escuela de ese ente municipal y que desde el 1º de enero de 2003 no se le han cancelado sus salarios a pesar de que el señor Cárdenas Palencia ha cumplido sin interrupción las funciones propias de su cargo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Lo anterior, dada la negativa del Departamento de Sucre de suministrar los recursos para el pago de los mismos, en su condición de administrador de dichos dineros, por considerar que el actor fue ilegalmente vinculado a la planta de personal del citado municipio.

Idéntico asunto ya fue examinado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-660 de 2004,⁸ en la que un grupo de servidores públicos también nombrados en provisionalidad (el 3 de diciembre de 2002) en cargos administrativos para hacer parte de la planta de personal del Municipio de Majagual interpusieron acción de tutela con el fin de obtener el amparo de su derecho al mínimo vital lesionado por la omisión del Departamento de Sucre de cancelar sus salarios desde el 1º de enero de 2003. En dicha oportunidad, el Departamento de Sucre, también accionado, cuestionó la legalidad de esas vinculaciones, dada la omisión del citado municipio de cumplir con los requisitos que le imponía para el efecto la Ley 715 de 2001, advirtiendo su imposibilidad de reconocer y pagar suma alguna en esas condiciones.

En dicha oportunidad, esta Corporación concedió la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, al trabajo, a la salud, a la seguridad social y al mínimo vital de los accionantes, pues consideró que se cumplían las hipótesis fácticas mínimas para tutelar el derecho fundamental al mínimo vital mediante la orden de pago oportuno del salario debido. Dentro de las reglas jurisprudenciales fijadas para fundamentar esa decisión estableció que:

“En este caso, el pago no se ha producido porque el Departamento, que es quien tiene a su cargo la administración de los recursos previstos para el efecto, argumenta que no existe base legal para proceder a girar los recursos, debido a que los nombramientos en provisionalidad que hizo el municipio en cabeza de los actores son irregulares.

No le corresponde a la Corte entrar a dirimir la controversia que pueda surgir sobre la regularidad o no de los nombramientos en provisionalidad realizados por el municipio, pero si observa que de la conducta del Departamento se deriva una violación de los derechos fundamentales de los actores, por las siguientes razones:

.- Los actores habían venido trabajando en el municipio con anterioridad a su vinculación mediante nombramiento en provisionalidad, a través de órdenes de prestación de servicios.

.- El municipio expidió unas resoluciones de nombramiento que configuran en cabeza de cada uno de los actores una situación jurídica particular y concreta.

.- Los actores han venido cumpliendo con las obligaciones que les corresponden como consecuencia de ese nombramiento.

.- La eventual irregularidad de los nombramientos no puede traducirse en que, de manera unilateral, la Administración omita el pago de los salarios, sino que el yerro debe subsanarse por el camino jurídico que resulte procedente para privar de validez a los actos irregulares amparados de presunción de legalidad.”

De otra parte, es doctrina de la Corte Constitucional que el derecho de acceso a la administración de justicia implica también el derecho a recibir un trato igualitario, dada la necesidad de armonizar el artículo 229 de la Carta con el artículo 13 superior, “de manera tal que el derecho de acceder igualitariamente ante los jueces, se entendiera no solo como la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales sino también como la posibilidad de recibir idéntico tratamiento por parte de estas autoridades y de los tribunales, ante situaciones similares.”⁹

Desde esta perspectiva, es menester aplicar al presente caso la ratio decidendi utilizada en

la Sentencia T-660 de 2004, dada la verificación de los mismos supuestos de hecho y por ende el cumplimiento de las hipótesis fácticas mínimas para tutelar el derecho fundamental al mínimo vital mediante la orden de pago oportuno del salario debido, puesto que por una parte, no cabe duda del incumplimiento, tanto del empleador del accionante como del Departamento de Sucre, de la obligación de cancelar oportunamente sus salarios; y, por la otra, está demostrado que se le adeudan más de dos mensualidades, no habiendo sido desvirtuado que el actor cuente con otros ingresos o recursos que permitan afirmar que su mínimo vital no había sido afectado. Estando, por el contrario, plenamente establecida la dramática situación económica que atraviesa por el no pago de sus salarios y que genera una clara lesión a su derecho constitucional al mínimo vital.

Al igual que se precisó en la providencia transcrita debe reiterarse que el Departamento de Sucre, no puede motu proprio y de facto desconocer la resolución de nombramiento en provisionalidad del actor en el cargo de electricista del Municipio de Majagual, dado que todos los reparos que existan respecto de ella deberán ser alegados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues si bien es legítima su intención de preservar lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, toda gestión en ese sentido debe realizarse, dentro del marco jurídico, conforme lo ordenado por el Preámbulo de la Constitución, pues una interpretación en sentido contrario desconocería los valores en que se funda el Estado social de derecho colombiano.

Por lo anterior, las decisiones de instancia deberán ser revocadas, al haber desconocido la regla jurisprudencial contenida en la Sentencia T-660 de 2004, dado que con esas determinaciones se desconoció el alcance de la función de administrar justicia en el Estado social de derecho, puesto que en esos fallos no se garantizó el derecho a la igualdad del actor.

No obstante, la orden de protección constitucional no podrá tener el mismo alcance que la decretada en la Sentencia T-660 de 2004. En efecto, un hecho relevante que ha de tenerse

en cuenta es que los accionantes en esa oportunidad interpusieron la acción de tutela el 13 de noviembre de 2003, es decir, pasados solo unos meses después de iniciado el incumplimiento del pago de sus salarios. Mientras que el señor Salvador Cárdenas Palencia, sólo lo hizo el 20 de junio de 2005, estos es, pasados dos (2) años y medio desde la fecha en que se dejaron de pagar sus salarios (1º de enero de 2003).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Tal y como lo ha expuesto de forma reiterada esta Corporación, la procedibilidad de la acción de tutela exige su interposición dentro de un plazo razonable, oportuno y justo, de tal manera que la acción no se convierta en un factor de inseguridad jurídica, premiando con ello la inactividad de los interesados en el ejercicio oportuno de los recursos, la negligencia y la desidia.

En efecto, si con la acción de tutela se busca la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, es imprescindible que su ejercicio tenga lugar dentro del marco de ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos. Una percepción contraria a esta interpretación, desvirtúa el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción de tutela y deja sin efecto el objetivo de garantizar por esa vía judicial la protección actual, inmediata y efectiva de tales derechos.”

Desde esta óptica, el hecho de haberse interpuesto la acción de tutela dos años y medio después de haberse iniciado la conducta violatoria de los derechos invocados, impide otorgar

al señor Cárdenas Palencia la misma protección que se brindó a los accionantes en la Sentencia T-660 de 2004, pues de hacerlo se violaría el derecho a la igualdad.

En este tipo de eventos, debe operar lo que en el Common Law ha sido denominado *distinguishing*¹¹, que permite al juez-intérprete mostrar que el nuevo caso es diferente al analizado por el juez-sentenciador y por lo mismo la *ratio decidendi* y el *decisum* no deben ser aplicados de forma idéntica.

Así, en el caso del accionante, la Sala considera que si bien la acción no fue interpuesta en un término prudencial respecto de la iniciación de la conducta de la Administración que lesiona su derecho fundamental al mínimo vital, lo cierto es que para el momento de su interposición dicha omisión se encontraba vigente.

Por lo anterior, conforme a la regla jurisprudencial sobre la materia¹² se ordenará a la entidad accionada que proceda a cancelar los salarios adeudados pero solamente desde el momento en que fue interpuesta la acción de tutela y hacia el futuro con el fin de que el pago de las sumas de dinero que se causaron desde esa fecha se garantice y haga efectivo y por tanto cese la conducta que dio lugar a la vulneración del derecho invocado, debiendo el actor acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para lograr la cancelación de los salarios causados y no pagados así como el reconocimiento de los demás derechos que pretenda reclamar.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la sentencia del 1º de agosto de 2005 proferida dentro del trámite constitucional de la referencia por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, y en su lugar CONCEDER la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia, al trabajo, a la salud, a la seguridad social y al mínimo vital del señor Salvador Cárdenas Palencia.

Segundo. ORDENAR al Departamento de Sucre, si aún no lo ha hecho, que dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de esta sentencia, adopte las medidas pertinentes para girar al Municipio de Majagual de manera inmediata los recursos necesarios para el pago de los salarios del empleado en provisionalidad Salvador Cárdenas Palencia desde el momento en que se interpuso la presente acción y hacia el futuro, como quiera que existe una resolución en firme que realizó su nombramiento; y, al Municipio de Majagual, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo de los recursos, cancele al actor los salarios correspondientes desde junio 20 de 2005 en adelante.

Tercero.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2 Folio 19 del expediente.

3 Folios 20 a 23 del expediente.

4 Folio 31 del expediente.

5 Folio 36 del expediente.

6 Respecto al mínimo vital y su relación con el cumplimiento en el pago de acreencias laborales puede estudiarse la Sentencia SU-995 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-148 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-698 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-834 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

11 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-047 de 1999 MM.PP. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

12 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-170 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-511 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-759 de 1998 M.P. Antonio Barrera Carbonell, T-045 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-162 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-916 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.