

T-081-97

Sentencia T-081/97

FUNCION ADMINISTRATIVA-Ineficacia/MUNICIPAL-No pago oportuno de prestaciones y salarios

Probado como está que la administración municipal ha demorado durante varios meses no solamente las prestaciones debidas a sus trabajadores sino inclusive los salarios que a éstos corresponden, aparece clara su ineficacia en el cumplimiento de las funciones a ella confiadas, con lo cual ha afectado sin duda derechos fundamentales de los servidores públicos que devengan su sustento de la vinculación laboral establecida, así como los de sus familiares.

No es comprensible que algo tan elemental como el necesario pago de la nómina municipal no haya sido previsto presupuestalmente en la oportunidad debida, ni que, formuladas a la administración reiteradas solicitudes de los trabajadores, la autoridad competente se haya abstenido de iniciar los trámites indispensables para resolver el problema, proponiendo las adiciones o modificaciones necesarias al presupuesto municipal, lo cual demuestra una marcada negligencia de la administración.

REMUNERACION PROPORCIONAL/REMUNERACION OPORTUNA

La Constitución exige en el artículo 53 la proporcionalidad de la remuneración, cuyo nivel no puede ser ajeno al tipo de labor ejecutada, ni al tiempo que a ella se dedica, ni tampoco al contenido y calidad provenientes del esfuerzo y la preparación del trabajador. De nada sirve la previsión teórica de una remuneración proporcional si ésta no es recibida oportunamente por el trabajador, no sólo considerando sus necesidades personales y familiares - normalmente atendidas con base exclusiva en el salario-, sino a partir del carácter conmutativo del vínculo jurídico creado. No puede olvidarse que, ya aportado por el trabajador el esfuerzo físico o mental que el trabajo implica, el de la retribución económica es un derecho adquirido por el sólo hecho de haberse cumplido la labor encomendada, lo que genera correlativamente la obligación del patrono, quien ya se ha beneficiado del servicio.

SALARIO-Mora en el pago

La mora en el pago del salario, una vez vencidos los períodos pactados, no significa solamente el incumplimiento de una de las partes en la relación jurídica, sino abierta violación de derechos fundamentales constitucionalmente protegidos, en especial cuando se trata del único ingreso del trabajador, y por tanto, medio insustituible para su propia subsistencia y la de su familia.

DERECHO AL MINIMO VITAL-Pago oportuno de salarios/ACCION DE TUTELA-Pago oportuno de salarios

Si de derechos fundamentales se trata, y con mayor razón si está de por medio la digna supervivencia de las personas, que en sí misma equivale a la conservación de la vida, cabe la acción de tutela para obtener la protección al mínimo vital, en cuanto otros medios judiciales resulten ineficaces o carentes de idoneidad para ese propósito.

PARTIDA PRESUPUESTAL-Gestiones de modificación para pago de salarios

El juez de tutela no puede precipitar, mediante órdenes de cumplimiento inmediato que recaigan directamente sobre la ejecución del presupuesto, la adopción de decisiones administrativas que, de conformidad con el sistema jurídico, deben contar necesariamente con la existencia y disponibilidad de los recursos, según los rubros presupuestales respectivos. La Corte, sin embargo, ha admitido que el juez, “en casos excepcionales y graves, habiendo apreciado en concreto la violación o amenaza de un derecho fundamental por la falta de determinada inversión y ante comprobada negligencia administrativa, imparta instrucciones a la competente dependencia oficial para que lleve a cabo las diligencias necesarias, dentro de la normatividad vigente con miras a que en la programación posterior del presupuesto se proyecte el recurso necesario”. Si bien la tutela debe concederse, con el objeto de salvaguardar los derechos fundamentales de los trabajadores, la instrucción que se impartirá al Alcalde consistirá en iniciar de inmediato las gestiones encaminadas a modificar el Presupuesto del municipio, si ya no lo hubiere hecho, para cubrir lo adeudado en materia salarial y prestacional.

JUEZ DE TUTELA-Ordenes de inmediato cumplimiento

El juez de tutela imparte órdenes de inmediato cumplimiento, para dar certidumbre a las personas en cuanto al real y concreto disfrute de sus derechos constitucionales, y es por ello

precisamente que la jurisprudencia ha configurado la tesis según la cual el medio ordinario no idóneo es desplazado por el amparo. Pero, por otra parte, no es posible aceptar que esas órdenes puedan ser impartidas contrariando normas imperativas de la propia Constitución, como la del artículo 345, pues la Carta Política estructura un sistema jurídico, que debe interpretarse y aplicarse razonable y armónicamente. En consecuencia, las órdenes que al juez de tutela es dable impartir tienen por presupuesto necesario el ordenamiento jurídico en su conjunto.

Referencia: Expediente T-108898

Acción de tutela instaurada por “SINTRAEMON” contra el Municipio de Montería.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisan las decisiones adoptadas por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Montería y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, Sala Laboral de Decisión, al conocer de la acción de tutela instaurada contra el Municipio por el Sindicato de trabajadores oficiales y empleados públicos a su servicio.

I. INFORMACION PRELIMINAR

FRANCISCO ARGEL SAENZ, en su propio nombre y en su calidad de Presidente del Sindicato de trabajadores oficiales y empleados públicos del Municipio de Montería, “SINTRAEMON”, presentó demanda de tutela en la modalidad de mecanismo transitorio contra la administración municipal, en defensa de los derechos al trabajo y a la subsistencia de sus asociados.

Expuso el actor que el Municipio les adeudaba la remuneración y las prestaciones sociales de los meses de marzo, abril, mayo y junio de 1996 y la prima semestral correspondiente, así como el valor de las cuotas sindicales ordinarias, para reclamar todo lo cual acudieron al Alcalde, sin obtener la satisfacción de sus pretensiones.

II. DECISIONES JUDICIALES

En primera instancia se concedió la tutela y el Juez Segundo Laboral del Circuito de Montería ordenó al Alcalde Municipal llevar a cabo las gestiones pertinentes para que, en un término de treinta días, se cancelara a los trabajadores impugnantes los salarios y prestaciones adeudados.

Dijo la sentencia, proferida el 25 de julio de 1996, que en este caso, si bien los accionantes disponían de otro medio judicial de defensa, consistente en acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativa o Laboral, según el tipo de vínculo existente, tal mecanismo no constituye opción eficaz para la protección inmediata de los derechos vulnerados.

Por su parte, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería, al resolver sobre la impugnación interpuesta por la autoridad municipal, encontró fundada la tutela, pero en su fallo -dictado el 30 de agosto de 1996- modificó los alcances de la sentencia impugnada, “en el sentido de que el término otorgado a la administración para que gestione el pago de los salarios y primas a los petentes queda condicionado a que exista la partida presupuestal correspondiente, o que, de lo contrario, en el término de treinta (30) días, se inicien los trámites para hacerlo y se culminen en un plazo de seis (6) meses, si es posible”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Se revisan los fallos en referencia con arreglo a lo previsto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y según las prescripciones del Decreto 2591 de 1991.

El caso fue seleccionado por insistencia del Defensor del Pueblo, quien manifestó que, a su juicio, la decisión de segunda instancia es contradictoria en cuanto se refiere al término otorgado a la administración para que gestione el pago de los salarios y primas adeudados a los demandantes, pues condiciona dicho pago a la existencia de la partida presupuestal correspondiente, lo cual -estima- carece de sentido si se recuerda que la acción de tutela, al prosperar, implica una orden de inmediato cumplimiento por estar comprometidos derechos fundamentales.

2. La eficacia como principio básico de la función administrativa. Derecho esencial del

trabajador al pago oportuno de su salario.

A juicio de la Corte, probado como está que la administración municipal ha demorado durante varios meses no solamente las prestaciones debidas a sus trabajadores sino inclusive los salarios que a éstos corresponden, aparece clara su ineficacia en el cumplimiento de las funciones a ella confiadas, con lo cual ha afectado sin duda derechos fundamentales de los servidores públicos que devengan su sustento de la vinculación laboral establecida, así como los de sus familiares.

No es comprensible que algo tan elemental como el necesario pago de la nómina municipal no haya sido previsto presupuestalmente en la oportunidad debida, ni que, formuladas a la administración reiteradas solicitudes de los trabajadores, la autoridad competente se haya abstenido de iniciar los trámites indispensables para resolver el problema, proponiendo las adiciones o modificaciones necesarias al presupuesto municipal, lo cual demuestra una marcada negligencia de la administración.

El artículo 209 de la Constitución señala que la función administrativa se desarrolla con base en los principios de eficacia y celeridad, entre otros, y que las autoridades correspondientes deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Uno de éstos reside, de conformidad con el artículo 2 de la misma Carta, en garantizar la efectividad de los derechos por ella consagrados, como el del trabajo, que en todas sus modalidades merece la especial protección estatal (art. 25 C.P.).

A ello se añade que, al tenor del artículo 53 de la Constitución, los trabajadores tienen derecho a una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.

Como ya lo había expresado la Corte, “el motivo o causa que en principio lleva a la persona a trabajar es el pago de lo estipulado con el patrono como contraprestación de la actividad desplegada” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-063 del 22 de febrero de 1995), lo que hace de la remuneración un elemento insustituible en las relaciones de trabajo y derecho inalienable de la persona.

En efecto, la justicia del vínculo laboral y de las obligaciones y prestaciones que genera es inherente al ejercicio mismo del derecho fundamental reconocido en el artículo 25 de la

Carta.

Pero no solamente se trata de contemplar un pago para quien trabaja, pues la Constitución exige también, en el artículo 53, ya citado, la proporcionalidad de la remuneración, cuyo nivel no puede ser ajeno al tipo de labor ejecutada, ni al tiempo que a ella se dedica, ni tampoco al contenido y calidad provenientes del esfuerzo y la preparación del trabajador.

Además -y ello constituye factor esencial para determinar si el desarrollo de la relación laboral se ciñe a las exigencias constitucionales-, de nada sirve la previsión teórica de una remuneración proporcional si ésta no es recibida oportunamente por el trabajador, no sólo considerando sus necesidades personales y familiares -normalmente atendidas con base exclusiva en el salario-, sino a partir del carácter conmutativo del vínculo jurídico creado. No puede olvidarse que, ya aportado por el trabajador el esfuerzo físico o mental que el trabajo implica, el de la retribución económica es un derecho adquirido por el sólo hecho de haberse cumplido la labor encomendada, lo que genera correlativamente la obligación del patrono, quien ya se ha beneficiado del servicio.

3. Procedencia de la acción de tutela

Entonces, si de derechos fundamentales se trata, y con mayor razón si está de por medio la digna supervivencia de las personas, que en sí misma equivale a la conservación de la vida, cabe la acción de tutela para obtener la protección al mínimo vital, en cuanto otros medios judiciales resulten ineficaces o carentes de idoneidad para ese propósito.

Lo anterior, consideradas las circunstancias concretas en las cuales tiene lugar la violación de los derechos fundamentales, no contradice en nada la reiterada jurisprudencia de la Corte en el sentido de que las pretensiones de carácter laboral no pueden prosperar, en principio, por el uso de la acción de tutela.

La Corporación, en efecto, se ha abstenido de hacer en esta materia afirmaciones absolutas, que pudieran llevar a la sustitución de los jueces y procesos legalmente establecidos tanto como al absoluto desamparo de los trabajadores en situaciones que escapan, de hecho, por sus mismas características, a la acción eficaz de los mecanismos ordinarios. Uno y otro extremo implican distorsión de la preceptiva constitucional.

Por una parte, debe ahora repetirse lo afirmado por esta misma Sala, en Sentencia T-01 del 21 de enero de 1997, en el sentido de que no es viable la tutela -salvo los casos excepcionales definidos por la jurisprudencia- para lograr la ejecución de obligaciones laborales en cabeza de entidades públicas o privadas, toda vez que tal cometido se alcanza merced a la operación de las correspondientes acciones en procesos ejecutivos laborales, normalmente adecuados para facilitar el acceso de los trabajadores a la administración de justicia, lo que desplaza por regla general el amparo.

De otro lado, ha de ratificarse lo señalado en ese mismo fallo respecto a la búsqueda de solución judicial efectiva a controversias que no tienen en el medio ordinario la respuesta idónea para garantizar el goce real y oportuno del derecho. Tal es el caso de la tutela concedida para obtener el pago del salario cuando resulta afectado el mínimo vital (Cfr. Sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-063 del 22 de febrero de 1995 y T-437 del 16 de septiembre de 1996, entre otras), particularmente si la urgencia de atender los derechos fundamentales en juego no es compatible con la normal demora de un proceso judicial ordinario.

La Corte, por tanto, reitera:

“...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.

(...)

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”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-063 del 22 de febrero de 1995).

4. La tutela y la ejecución presupuestal

La reiteración de estos criterios jurisprudenciales debe armonizarse con la doctrina que esta misma Sala ha prohijado, según la cual el juez de tutela no puede precipitar, mediante órdenes de cumplimiento inmediato que recaigan directamente sobre la ejecución del presupuesto, la adopción de decisiones administrativas que, de conformidad con el sistema jurídico, deben contar necesariamente con la existencia y disponibilidad de los recursos, según los rubros presupuestales respectivos.

Como lo afirmó la Corte en Sentencia T-185 del 10 de mayo de 1993, la existencia de partidas presupuestales condiciona de tal manera las actuaciones de la administración que no es procedente ordenar, por la vía judicial, las ejecuciones respectivas en un término tan perentorio como el previsto en el artículo 29, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991 (cuarenta y ocho horas), bajo el apremio de las sanciones contempladas para los casos de desacato, pues ello “desnaturalizaría el concepto de gestión administrativa y haría irresponsable al gobierno por la ejecución del presupuesto...”.

Es por ello que la Sala no acepta la argumentación del Defensor del Pueblo en este proceso, en el sentido de que la inmediatez propia de la tutela y la necesidad de protección urgente de los derechos fundamentales, mediante órdenes perentorias, sean incompatibles con el reconocimiento de que todo gasto público debe hacerse con estricta sujeción al presupuesto vigente (artículo 345 C.P.).

En efecto, el juez de tutela imparte órdenes de inmediato cumplimiento, para dar certidumbre a las personas en cuanto al real y concreto disfrute de sus derechos constitucionales, y es por ello precisamente que la jurisprudencia ha configurado la tesis según la cual el medio ordinario no idóneo es desplazado por el amparo.

Pero, por otra parte, no es posible aceptar que esas órdenes puedan ser impartidas contrariando normas imperativas de la propia Constitución, como la del ya citado artículo 345, pues la Carta Política estructura un sistema jurídico, que debe interpretarse y aplicarse razonable y armónicamente.

En consecuencia, las órdenes que al juez de tutela es dable impartir tienen por presupuesto necesario el ordenamiento jurídico en su conjunto.

La Corte, pues, no se apartará en esta ocasión de la jurisprudencia trazada.

En ese orden de ideas, si bien la tutela debe concederse, con el objeto de salvaguardar los derechos fundamentales de los trabajadores, la instrucción que se impartirá al Alcalde de Montería consistirá en iniciar de inmediato las gestiones encaminadas a modificar el Presupuesto del municipio, si ya no lo hubiere hecho, para cubrir lo adeudado en materia salarial y prestacional.

IV. DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR los fallos proferidos por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería en el asunto de la referencia, en cuanto concedieron la protección judicial al accionante y a los miembros del Sindicato "SINTRAEMON", pero precisando que la orden impartida al Alcalde Municipal de Montería es la de iniciar, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, si ello ya no se hubiere hecho, las gestiones indispensables para obtener las partidas presupuestales necesarias, con el objeto de pagar lo que se adeuda a aquéllos por

razón de salarios y prestaciones atrasados.

Los documentos en los cuales conste que dichas gestiones se han iniciado en efecto dentro del término indicado se presentarán al día siguiente ante el juez de primera instancia, para el debido control sobre acatamiento a la tutela.

Segundo.- DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General