

Sentencia T-1038/00

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de salarios/DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Pago oportuno de salarios

DIGNIDAD HUMANA-Alcance

ORGANOS DE CONTROL-Autonomía/ORGANOS DE CONTROL-Gestión presupuestal y distribución de partidas para pago oportuno de salarios

JUEZ DE INSTANCIA-Verificación cumplimiento de sentencia

SENTENCIA DE TUTELA-Cumplimiento en días y horas hábiles/SENTENCIA DE TUTELA-Cumplimiento dentro de las 48 horas deben ser hábiles

SENTENCIA DE TUTELA-Funciones del juez de primera instancia para el cumplimiento

Referencia: expedientes T-303047, T-309980, T-310668, T-310875

Acción de tutela instaurada por Sandra Buriticá y otros

Procedencia: Juzgado Penal del Circuito de Fresno, Tribunal Superior de Pamplona, Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, Juzgado Promiscuo Municipal de Astrea.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C., nueve (09) de agosto de dos mil (2000).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro de los procesos de revisión de las siguientes sentencias proferidas en los casos de la referencia y cuya acumulación se ordenó por la Sala:

a. En la T-303047, de Sandra Milena Buriticá Trejos contra la Alcaldía Municipal de Fresno, la sentencia de primera instancia del Juzgado Penal del Circuito de Fresno de 9 de diciembre de 1999 que concedió la tutela; y la de la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué del 15 de febrero del 2000 que parcialmente confirmó la decisión del a-quo;

b. En la T-309980, de Luis Francisco Suescún Ortega contra el Municipio de Pamplona, la sentencia de primera instancia de la Sala Civil-Laboral del Tribunal Superior de Pamplona del 7 de febrero del 2000 que negó la tutela; y la del 14 de marzo del 2000 de la Sala de

Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que confirmó la decisión impugnada;

c. En la T-310668, de Diego María Gómez, Carlos Augusto Rendón, Luis Fernando Rodríguez y Rosalbina Valdés Castillo contra el alcalde y el secretario de educación de Patía, la sentencia de primera instancia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca que concedió la tutela; y la del 3 de marzo del 2000 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que revocó la decisión del a-quo;

d. En la T-310875, de Yaneth Buelvas contra el alcalde de Astrea, la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado promiscuo municipal de Astrea el 13 de diciembre de 1999 que negó la tutela; y la del 22 de febrero del 2000 del Juzgado Civil del Circuito de Chiriguana que confirmó el fallo de primera instancia.

HECHOS EN LA T-303047

1. Sandra Milena Buriticá Trejos, Personero municipal del municipio de Fresno, afirma (y está probado) que no ha recibido los salarios de mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre de 1999 (la tutela se presenta el 30 de noviembre). Su salario mensual es de \$2'364.438,00.

3. No tiene otros ingresos diferentes a su sueldo, ni está probado que los tuviere.

4. La Alcaldía admite la versión de la Personero pero alega que la crisis del municipio ha impedido realizar el giro completo de las transferencias a los órganos de control (contraloría y personería) y al concejo municipal.

HECHOS EN LA T-309980

1. Luis Francisco Suescún Ortega, desde hace 14 años es oficial de albañilería en la Alcaldía municipal de Pamplona, devengando actualmente \$405.535,00.

2. Desde diciembre de 1998 la administración no le ha pagado los salarios, ni primas, ni vacaciones, ni los demás derechos laborales fijados en la convención colectiva.

3. Considera el peticionario que se le han afectado sus derechos y el sostenimiento de su esposa y de su hijo Carlos Andrés Suescún, ya que el salario constituye su único ingreso. Agrega el trabajador que ha quedado debiéndole a la Universidad de Pamplona dos semestres de la educación de su hijo y no lo pudo matricular en el último semestre, y que ha incurrido en mora en sus obligaciones no solo en el impuesto predial sino en almacenes y tiendas.

HECHOS EN LA T-310668

1. Diego María Gómez, Carlos Augusto Rendón, Luis Fernando Rodríguez y Rosalbina Valdés Castillo, al servicio de la educación en el municipio de Patía, desde julio de 1999 no reciben

salario y por eso instauran tutela contra el alcalde y el secretario de educación de Patía. Indican que otros maestros ya han acudido a la tutela con sentencia favorable, sin que esto hubiera solucionado el problema y que tampoco ha servido un acta de compromiso que los maestros firmaron con el alcalde en lo tocante al pago de salarios.

1. Agregan que por la misma mora se los ha desprotegido en lo referente a la salud.

1. Se dice, de manera genérica, que por el incumplimiento los docentes y sus respectivas familias están en situaciones “verdaderamente dramáticas, tales como: adeudan arrendamientos, remesas fiadas, alimentación contratada para aquellos que residen fuera de sus respectivas casas, corte en los servicios públicos, despido de los hijos que estudian en los colegios privados”.

2. El alcalde reconoce la demora en el pago de los salarios en el municipio, alega que eso se debe al déficit presupuestal y que se están haciendo las diligencias para pagar lo debido.

3. No existe constancia alguna del salario que pudieren estar recibiendo tres de los peticionarios. Inclusive obra en el expediente la autorización mensual de aportes al sistema de seguridad social integral y en el listado no figura Diego Gómez, ni Carlos Augusto Rendón, ni Rosalbina Valdes. Aparece un Luis Rodríguez, cuya cédula coincide con la que figura en el poder y la nómina indica que el ingreso base de cotización es de \$546.579,00.

HECHOS EN LA T-310875

1. Yaneth Buelvas Arboleda, docente al servicio del municipio de Astrea, en el corregimiento de Arjona, desde agosto de 1998, dice que se le deben los salarios de mayo a noviembre de 1999.

2. Dice que se afecta la remuneración mínima vital y móvil y pide mediante tutela que se le paguen los salarios debidos. Hay prueba de que ha incumplido con una obligación en Granahorrar (crédito hipotecario por mas de 12 millones de pesos), que en las cuentas por cobrar aparece \$495.000,00 a la Universidad El Bosque, debe lo de electricidad y a distintos comercios y tiene muebles empeñados.

3. Tiene cuatro hijos menores de edad que dependen de ella. Aunque su marido trabaja y gana \$368.858,00 pero tampoco le pagan. Dice: “no nos alcanza, estamos sobreviviendo es con préstamos y préstamos y ya no tiene cupo para más préstamos, además de eso estamos pagando una casa en la ciudad de Valledupar...en la actualidad estoy atrasada en cinco cuotas” y menciona un buen número de personas a las cuales les debe dinero.

Pruebas en la T-303047

Dentro de la numerosa prueba aportada vale la pena resaltar lo siguiente:

Acta de posesión de Sandra Buriticá como Personero de Fresno,

Constancias de la personería que comprueban lo dicho por la accionante,

Constancia de que adelanta los estudios de postgrado,

Formatos de cancelación de sueldos,

Letra de cambio firmada por la accionante,

Certificado de transferencias a la Personería durante 1999 por \$31'731.260,00 y certificado de que se le adeudan \$43'268.740,00 a dicha Personería.

Autoliquidación de aportes al sistema de seguridad social,

Informaciones de Bancafé sobre la cuenta de Sandra Buriticá y de transferencia en los ingresos corrientes de la Nación,

Informes sobre ejecución presupuestal,

Varias nóminas y PAC mensuales correspondientes a 1999

Oficios varios,

Comunicación del alcalde al juez de tutela, después del fallo de primera instancia, diciendo: "En el caso de la Personería Municipal y demás entes como son Concejo, Contraloría y las nóminas (sic) no se ha podido cancelar al día aunque tienen disponibilidad presupuestal es por falta de recursos, los cuales no ingresaron a la Tesorería en la cantidad que se habían presupuestado. Me ordena la señorita juez que cancele los salarios a la Personera lo que me es imposible ya que la señorita Personera no está dentro de las nóminas a cargo de la Administración y donde el alcalde es nominador y ordenador del gasto."

Pruebas en la T-309980

Recibo de impuesto predial que debe pagar Luis Francisco Suescún,

Diversas cuentas de cobro,

Constancia de deuda a Coomultrup Ltda,

Recibos de prendería,

Letras de cambio,

Constancia de cuánto se le debe al peticionario de la tutela, señor Suescún.

Informe del alcalde municipal donde dice que "en la actualidad no se puede disponer de un solo peso por cuenta de dichos embargos" (embargos por reclamación de los jubilados).

Convenio de desempeño suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Municipio,

Constancias de embargo de cuentas del Municipio

Pruebas en la T-310668

Informe del Alcalde al juez de tutela

Informe del Fondo de prestaciones del magisterio

Autorización mensual de aportes.

Solicitud que hace el municipio de un crédito al gerente del Banco ganadero por trescientos millones de pesos

Pruebas en la T-310875

Nombramiento y posesión de Yaneth Buelvas como docente,

Crédito hipotecario a Granahorrar y constancia de deuda,

Constancia de la Universidad El Bosque,

Recibo de Electrificadora de El Caribe,

Recibos varios de entidades comerciales y compraventas.

Declaración juramentada de Yaneth Buelvas sobre los hechos de la tutela.

SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

a. En la T-303047, de Sandra Milena Buriticá Trejos contra la Alcaldía Municipal de Fresno:

La sentencia de primera instancia del Juzgado Penal del Circuito de Fresno de 9 de diciembre de 1999 que concedió la tutela; ordenándole al alcalde “proceder dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, a cancelar los salarios atrasados de la Personera Sandra Milena Buriticá Trejos, siempre que haya partida presupuestado disponible. En caso contrario, dentro del mismo término iniciará los trámites necesarios, dando la información correspondiente a este juzgado.”

El alcalde impugnó la decisión.

La Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué el 15 de febrero del 2000 parcialmente confirmó la decisión del a-quo; porque concedió la tutela pero en vez de ordenar que el alcalde cancelara los salarios de la Personera determinó que “el alcalde municipal proceda a ejecutar las transferencias debidamente presupuestadas con el fin de atender el pago de los salarios de la accionante”.

a. En la T-309980, de Luis Francisco Suescún Ortega contra el Municipio de Pamplona:

La sentencia de primera instancia de la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Pamplona del 7 de febrero del 2000 que negó la tutela por existir otro medio de defensa judicial, porque no hay un perjuicio irremediable y porque no hay una conducta omisiva por

parte del alcalde.

La del 14 de marzo del 2000 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que confirmó la decisión impugnada porque no está suficientemente probado el quebrantamiento del derecho fundamental.

a. En la T-310668, de Diego Maria Gómez, Carlos Augusto Rendón, Luis Fernando Rodríguez y Rosalbina Valdés Castillo contra el alcalde y el secretario de educación de Patía:

La sentencia de primera instancia del Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca del 29 de noviembre de 1999 que concedió la tutela y ordenó que en 48 horas se adelanten las diligencias administrativas necesarias que permitan el pago efectivo de las acreencias y se informe al Tribunal sobre las labores y resultado de aquellas;

La del 3 de marzo del 2000 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que revocó la decisión del a-quo porque consideró que el reclamo de salario no se trata de un derecho fundamental sino de simple rango legal, luego es otra jurisdicción diferente a la constitucional la que debe resolver.

a. En la T-310875, de Yaneth Buelvas contra el alcalde de Astrea:

La sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado promiscuo municipal de Astrea el 13 de diciembre de 1999 que negó la tutela porque considera el a-quo que no existe un perjuicio irremediable para la tutelante y por consiguiente no se le afecta el mínimo vital.

La del 22 de febrero del 2000 del Juzgado Civil del Circuito de Chiriguaná que confirmó el fallo de primera instancia porque en su sentir hay otro medio judicial para reclamar y porque si bién es cierto se demostró objetivamente lo correspondiente a las obligaciones, se dejó de lado “el factor subjetivo individual que singularice cada caso en concreto dentro del mínimo vital”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

A. COMPETENCIA

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y del decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes; por la escogencia de los casos hecha por la Sala de Selección y por la acumulación decretada por la Sala Sexta de Revisión.

A. TEMAS JURIDICOS

En principio, la tutela no está establecida para reclamar acreencias laborales, especialmente si se tiene en cuenta que para eso existe el juicio ejecutivo laboral; sin embargo, si la mora ocasiona un perjuicio irremediable y se tiene en cuenta, como lo dice la SU-995/99, que el pago oportuno del salario es un derecho fundamental porque implica reconocimiento de la dignidad humana, del mínimo vital que puede concretarse en el libre desarrollo de la personalidad, del amparo de la familia, del reconocimiento de la igualdad y el orden justo; y, además, se relaciona con el derecho a la vida, a la salud, al trabajo y a la seguridad social; se concluye que hay un cúmulo de disposiciones constitucionales que sirven de ayuda para garantizar el pago oportuno del salario. Normas constitucionales que se integran con el Convenio 95 de la OIT, referente al salario, en el bloque de constitucionalidad.

Por consiguiente hay que analizar una serie de aspectos que se requieren para la excepcional prosperidad de la tutela cuando se reclaman salarios insolutos. Como los temas a desarrollar ya han sido estudiados por la jurisprudencia, se reiterará lo dicho por la Corte Constitucional.

1. Cuándo procede la tutela en reclamación de salarios

En primer lugar hay que recalcar que la tutela cabe para proteger el mínimo vital del trabajador (T-070/2000 que reitera jurisprudencias anteriores). Por esta última razón "...es posible ordenar el pago de derechos laborales en circunstancias excepcionales, en que se encuentra afectado el derecho al mínimo vital de la persona que impetra la tutela, que deben ser calificadas por el juez en cada situación concreta" (T-266/2000). Es por ello que excepcionalmente puede reclamarse el salario no pagado, ver T-182/2000.

2. Modalidad de la relación laboral

Para efecto de la protección al salario, no importa la denominación de la relación laboral. En la T-180/2000 la Corte consideró que hay obligatoriedad de pagar salarios y prestaciones al trabajador sin importar la modalidad bajo la cual esté la relación laboral, y, en las condiciones de excepcionalidad antes descritas, se puede hacer la reclamación mediante tutela ya que, adicionalmente a la afectación al mínimo vital, la omisión en el pago del salario implica explotación del trabajador y ofensa a su dignidad. Dijo la Corte:

"El trabajo lleva implícito el derecho a obtener una remuneración como contraprestación por los servicios personales objeto del vínculo jurídico correspondiente (artículos 25 y 53 C.P.), no importa bajo qué denominación haya sido establecido aquél, pues el amparo estatal, que tiene rango de especial en la Constitución, se extiende al trabajo en si mismo, en todas sus modalidades".

Como se aprecia, son los principios del derecho al trabajo y éste los que constitucionalmente se protegen, luego para efectos de la tutela tiene una gran connotación el salario.

3. Qué se entiende por salario a efectos de la tutela

El salario, para efectos constitucionales, es un concepto amplio que va mucho mas allá de la definición del Código Sustantivo del Trabajo. El concepto se basa en el Convenio 95 de la OIT, que considera que el "salario" para la protección judicial a su pago cumplido, debe

integrarse con todas las cantidades que tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración (primas, vacaciones, cesantías, horas extras). Adopta esta posición la Corte Constitucional en la SU-995/99.

4. Cuándo procede la tutela en materia de salarios

En cuanto a la viabilidad de la acción de tutela para reclamar los salarios en mora, la Corte ha considerado que se está ante un perjuicio irremediable que pone en peligro el derecho fundamental a la subsistencia y los demás derechos conexos; es decir que el mínimo vital juega un papel muy importante en la reclamación de salarios por tutela y en este aspecto hay que tener en cuenta que quien interpone la tutela haya sufrido un perjuicio irremediable.

Sobre el perjuicio irremediable en la T-225/931 se precisó:

“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia que exige, en el caso que nos ocupa, medidas inmediatas; la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente; y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados.

Con respecto al término ‘amenaza’ es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral.”

En la misma sentencia se dice que es inminente lo “que amenaza o está por suceder prontamente”; que las medidas han de ser urgentes, es decir, “como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia.” Que el perjuicio se requiere que sea grave, “lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona.”; y “que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.”

5. Calificación cualitativa del perjuicio

Quedaría por averiguar si un funcionario que recibe un salario relativamente alto, está en situación grave. Se responde así: como lo dijo la Corte el perjuicio también puede ser moral, o sea, el perjuicio irremediable no se mide solamente por la cantidad de dinero recibido. Hay otros factores como la dignidad, puesto que “las personas trabajan fundamentalmente para tener unos ingresos que les permita vivir en condiciones humanas y dignas” (T-102/95). Inclusive, tratándose de algo tangible como es el mínimo vital, se dijo en la SU-995/99:

“La idea o principio que anima la garantía de percibir los salarios y las demás acreencias laborales, se asienta en una valoración cualitativa, antes que en una consideración

meramente cuantitativa. Las aspiraciones del trabajador a un mejor nivel de vida, y las posibilidades de planear la distribución de sus ingresos, todo a partir de la asignación económica establecida en la ley o el contrato de trabajo, son razones que impulsan y respaldan al funcionario judicial para exigir del empleador un estricto cumplimiento de la obligación al pago oportuno y completo de la remuneración asignada a cada empleado. (subraya fuera de texto).

1. Condiciones decorosas de vida y su relación con el mínimo vital.

En la SU-995/99 se explicó:

“Si bien ciertos criterios económicos permiten fijar un salario mínimo, como base ineludible para la negociación colectiva o individual del salario entre las partes de una relación laboral, ésta es una medición que no agota el aludido concepto de mínimo vital protegida por la Constitución, ni puede identificarse con él sin dar al traste con la cláusula del Estado Social de Derecho y desnaturalizar el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 Superior. En efecto, cada individuo que ingresa al mercado laboral -independientemente del estrato que ocupe-, recibe una retribución económica que, en principio, constituye la base de los gastos de manutención que plausiblemente espera cubrir y de las carencias que aspira superar. De ahí, que la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (v.gr. vestido, alimentación, educación, salud, recreación), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida.”

De ahí que la SU-995/99 precisa lo siguiente:

“No corresponde a una efectiva protección de los derechos a la igualdad y al trabajo, la idea de limitar la protección judicial del derecho al salario por vía de tutela, a la cuantía que corresponde a la definición hecha por el legislador de una retribución mínima del trabajo, pues ésta es, por definición legal, la contraprestación menor aceptable para la jornada legalmente establecida (40 horas semanales), de las labores que no requieren calificación alguna; es a partir de esa base que estructura el ordenamiento vigente la escala de remuneración para los servidores públicos, y es a partir de ella que se deben negociar o concertar los salarios en el sector privado. Si el juez de amparo ignora esa realidad, y escoge el criterio cuantitativo más deficiente para limitar a él la procedencia de la tutela, no sólo desconoce las necesidades de un vasto sector de la población para el que el salario, si bien superior al mínimo, también es la única fuente para satisfacer las necesidades personales y familiares, sino que utiliza su criterio subjetivo para introducir un tratamiento discriminatorio, precisamente en el procedimiento judicial consagrado por el Constituyente para hacer efectivo el derecho a la igualdad, y los demás que son fundamentales.

Además, resulta claro que para los trabajadores, los ingresos que reciben por concepto de salario son el resultado justo de la ejecución de una relación contractual, en la que ellos han cumplido las obligaciones y deberes que les corresponden, de modo que resulta lógico, proporcionado y éticamente plausible, exigir también del empleador, la realización completa

de sus compromisos a través de la cancelación cumplida de lo que en derecho y justicia les debe. Se trata entonces, no sólo de proteger el equilibrio y el bienestar económico que se derivan de la prestación de servicios personales, sino de garantizar la integridad del vínculo jurídico que surge entre las partes, evitando que se abuse y se desconozcan derechos legítimamente adquiridos y constitucionalmente garantizados, como realización parcial del orden justo y la convivencia pacífica para todos los asociados.”

1. Valoración cualitativa y la dignidad humana

En la C-521/98 se dijo:

“De lo expuesto fluye que cuando el Estado, independientemente de cualquier consideración histórica, cultural, política o social, establece normas sustanciales o procedimentales dirigidas a regular las libertades, derechos o deberes del individuo, sin tener presente el valor superior de la dignidad humana, serán regulaciones lógicas y sociológicamente inadecuadas a la índole de la condición personal del ser humano y, por contera, contrarias a la Constitución, en la medida en que se afectarían igualmente los derechos fundamentales, dado que éstos constituyen condiciones mínimas para la “vida digna” del ser humano; en efecto, cuando se alude a los derechos fundamentales se hace referencia a aquéllos valores que son anejos a la dignidad humana.”

En la T-461/98 se habló no solo la dignidad humana sino la dignidad del trabajador:

“La dignidad del trabajador no se circunscribe al reconocimiento por parte del empleador de un salario, sino el permitir y brindar las condiciones necesarias para que éste pueda desarrollar, en debida forma, la actividad que le ha sido encomendada. Así, por ejemplo, el no permitir a un trabajador que realice las labores para las que fue contratado, restringiendo su actividad a la mera asistencia al sitio de trabajo, sin permitirle desplegar tarea alguna, es, en si mismo, un acto lesivo de la dignidad de quien es sometido a este trato. Pues, como se dijo, el hombre busca a través de la ejecución de su actividad laboral, cualesquiera que ella sea, el desarrollo de su ser.”

En este mismo sentido la T-790/99 agregó:

“De ahí que, el pago al trabajador de la remuneración convenida, con la cual se retribuyo el servicio a cargo, no solo constituye una violación de ese mandato superior, sino también al principio de la dignidad y del mínimo vital individual y familiar, cuando el salario constituye la única forma de subsistencia del trabajador”. Nótese que constitucionalmente el “salario” incluye beneficios sociales que pueden ir mas allá de lo catalogado en la simple ley como “salario”.

En la SU-360 de 1999, la dignidad y la justicia social se presentaron como herramientas jurídicas que entrelazan el derecho al trabajo y el derecho al empleo: “La dignidad es el sostén, objetivo e iluminación de las diversas facetas del derecho del trabajo.”

En la T-790/98 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) se desarrolló el concepto de que el derecho al trabajo debe ir acompañado de condiciones dignas y justas, al ubicar la dignidad como

parámetro básico del derecho al trabajo.

En la SU-256 de 1996:

“La dignidad del trabajador, entendida como el merecimiento de un trato no discriminatorio, debido a toda persona por el solo hecho de ser humana, y en segundo lugar la igualdad frente al trabajo, entendida aquí como el reconocimiento de iguales derechos laborales frente a las demás personas empleadas en iguales circunstancias.”

Es que ya desde la T-338/93, la dignidad como principio fundante de la Constitución Política se consideró como algo que se refleja en el ejercicio de todos los derechos y deberes. Se precisó: “Si el objeto de la relación laboral no respeta el principio de la dignidad humana y se convierte en un factor de indignidad y pérdida de la identidad del hombre, a pesar de ser una manifestación de la voluntad y del libre desarrollo de la personalidad, debe ser desconocido desde su mismo origen.”

8. La prueba del mínimo vital

En lo tocante a la prueba, se considera que la no cancelación de salarios es un perjuicio irremediable que afecta el derecho fundamental a la subsistencia “en todos los casos en los que no se encuentre debidamente acreditado que el trabajador cuenta con rentas suficientes y distintas de las que provienen de su trabajo”. (SU-995/99) Y en la misma sentencia la Corte recuerda que se debe partir del principio de la buena fe, pero que el actor no queda exonerado de probar los hechos dentro de las orientaciones del decreto 2591 de 1991 , especialmente de los artículos : 18 (restablecimiento inmediato si hay medio de prueba), 20 (presunción de veracidad si se piden informes y no son rendidos), 21 (información adicional que pida el juez), 22 (convencimiento del juez que exonera de pruebas adicionales).² O sea que no se exige la prueba diabólica (demostración a plenitud de que no se tienen otros ingresos), sino que se requiere algo que le permita al juez deducir que el salario es el único ingreso y que el no pago afecta gravemente al trabajador, sirve por ejemplo la prueba documental sobre deudas contraídas, la situación concreta y perjudicial en que han quedado los hijos o el cónyuge del trabajador, la misma cuantía del salario cuando esta es baja y hace presumir que quien lo recibe depende de él, pero al menos debe existir un principio de prueba no basta la sola afirmación, menos la hecha de manera genérica para varios trabajadores.

9. La orden en la tutela

Respecto a la orden que en la parte resolutive pueda dar un juez de tutela la sentencia SU-995/99 precisó que para lograr la completa protección de los derechos fundamentales comprometidos, la orden debe extenderse no solo a las sumas adeudadas sino a la garantía de pago de las futuras. Y, tratándose de entidades públicas, si hay carencia de recursos, también el juez de tutela debe ordenar que se cree la partida presupuestal correspondiente, en cuyo caso el plazo no puede ser de horas. Pero si hay partida presupuestal adecuada, no tiene sentido dar un plazo amplio, sino que el juez de tutela señala el que considere razonable, generalmente cuarenta y ocho horas, pero también es razonable que esas cuarenta y ocho horas equivalgan a las horas de trabajo porque sería absurdo que si la orden se comunica un viernes en la tarde el plazo venciera en el descanso dominical, es decir que

son horas de trabajo hábil y así debe entenderse.

1. La orden de tutela cuando está de por medio la transferencia de recursos

En la sentencia T-946/2000 se hizo referencia al no pago de salarios en los entes de control municipal. Aunque el caso hacía referencia a la contraloría, también se predica respecto de la personería, por ello es importante mencionar la siguiente jurisprudencia:

“La Constitución consagra de manera enfática la autonomía de los órganos de control, por lo que aquellos ya no dependen, en el ejercicio de sus funciones, ni del ejecutivo ni de ninguna rama del poder público. Ello obedece a la filosofía que inspira todo el ordenamiento constitucional contemporáneo, según la cual los órganos de control no deben subordinarse ni funcional ni orgánicamente a los organismos que ellos mismos controlan, porque tal dependencia implica no sólo una contradicción irreconciliable, sino que incide negativamente en el ejercicio efectivo del control.

En este orden de ideas, las contralorías son pues, entes independientes de las ramas del poder público, lo cual se traduce, tal y como lo ha manifestado en diversas oportunidades esta Corporación³, en tres facetas necesarias y concurrentes para garantizar la efectividad del control fiscal, a saber: la autonomía administrativa; autonomía presupuestal; y, autonomía jurídica. Por consiguiente, las contralorías gozan de independencia para el nombramiento de sus empleados, para el establecimiento de la responsabilidad fiscal, pues sus actuaciones no están sujetas a aprobación de los entes que controlan; para el manejo y utilización de los recursos económicos, en razón a que los órganos de control tienen la posibilidad de “ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto”⁴

7. De lo anterior se colige que, en el asunto objeto de estudio, el primer obligado a pagar oportunamente los salarios de los empleados de la Contraloría de Ibagué es el jefe del organismo de control, esto es, el contralor municipal. Por lo tanto, la acción de tutela debe prosperar contra el servidor público.

Ahora bien, es indudable que el concejo goza de un margen de discrecionalidad importante para aprobar el presupuesto de la contraloría municipal, pero esa facultad debe permitir el funcionamiento normal del órgano de control, pues no sería acorde con el carácter autónomo de la contraloría y, por ende, no sería válido constitucionalmente, que el ente administrativo autorice un presupuesto que no le permita funcionar adecuadamente al órgano fiscalizador. En efecto, los artículos 272 de la Constitución y 66 de la Ley 42 de 1993, establecen que los concejos deberán dotar a las contralorías de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, de tal manera que les permita cumplir con sus funciones como entidades técnicas.

9. Así pues, una vez aprobado el presupuesto anual para las contralorías municipales, corresponde ejecutarlo a los alcaldes, quienes están obligados a transferir los respectivos recursos. El artículo 32 de la Ley 179 de 1994 señala que la ejecución de los gastos del presupuesto se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC-, por medio del

cual se definen los montos máximos mensuales de fondos disponibles en las cuentas municipales y los montos máximos mensuales de pagos.

En este contexto, la autonomía presupuestal del ente de control es verdadera, en la medida en que se efectúen las transferencias de los recursos necesarios para su funcionamiento. Por consiguiente, el cumplimiento en el pago de los salarios de los empleados de la Contraloría de Ibagué, también depende de la diligencia y oportunidad del envío de los recursos al ordenador del gasto. Por esta razón, la sentencia T-688 de 1997, ya había ordenado que el alcalde de Ibagué provea los recursos necesarios para que el contralor pague los salarios de los trabajadores.

Por lo expuesto, también se concederá la tutela en contra del alcalde de Ibagué y se le ordenará que sitúe los recursos necesarios para que el contralor municipal pueda cumplir con su obligación de pagar los salarios de los trabajadores de esa entidad, teniendo en cuenta que existe partida presupuestal aprobada, puesto que el concejo, mediante Acuerdo del 10 de diciembre de 1999, autorizó el presupuesto de la Contraloría Municipal de Ibagué, para la vigencia fiscal del 2000, por \$2.300.000.000.”

En la mencionada T-946/2000 se le ordenó al Alcalde que en el término de treinta (30) días provea los recursos necesarios a la Contraloría Municipal, para que ésta pueda cumplir con su obligación de pagar las acreencias laborales. Y se le ordenó al Contralor que en un término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la fecha en la que disponga de los recursos que sitúe la alcaldía, pague los valores adeudados al actor de la presente tutela.

11. El incumplimiento de la orden dada en un fallo de tutela, no tiene como única respuesta judicial el incidente de desacato, sino que la principal respuesta es hacer cumplir lo ordenado

Las órdenes que se den en una sentencia de tutela son para obedecerlas. Si ocurre lo contrario, en muchas ocasiones se acude al incidente de desacato, que requiere de responsabilidad subjetiva para que prospere. Pero lo anterior no quiere decir que el juez, una vez tramitado el desacato, se desentienda y archive el expediente. El desacato es un simple incidente.

Lo principal es hacer cumplir la orden, mientras esto no ocurra, el juez de primera instancia no pierde la competencia. En la T-140/2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) se dijo:

“De igual manera, la Sala reitera que le corresponderá a los jueces de instancia verificar y exigir el estricto cumplimiento de esta sentencia, por lo que aquellos mantienen la competencia hasta tanto el fallo se cumpla en su integridad. Así mismo, la Sala recuerda que, de acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, los jueces de tutela disponen de un mecanismo expedito para asegurar el cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional.”.

En efecto, el artículo 27 del decreto 2591 de 1991 ordena:

“Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.

Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.

En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

12. Funciones del juez de primera instancia en cuanto al cumplimiento de la orden de tutela

Es obligatorio para el juez de primera instancia, en cuanto no pierde competencia para ello, hacer cumplir la orden de tutela. Para ello debe dar los siguientes pasos:

1°. Hacer cumplir en todos sus términos la sentencia que hubiere concedido la tutela (bién sea que la sentencia favorable a quien interpuso la acción fuese la de primera o de segunda instancia o la sentencia de revisión). El término para el cumplimiento figura en la parte resolutive del fallo, entendiéndose como se dijo antes que son días y horas hábiles. Tratándose de tutelas que prosperan por el incumplimiento en el pago de las mesadas pensionales, dice la jurisprudencia: “... se ordenará el pago de la totalidad de las sumas adeudadas al momento de presentar la tutela y, se ordenará garantizar la oportuna cancelación de los salarios futuros, siempre y cuando aquellos continúen siendo parte del mínimo vital de los trabajadores.” (T-081/2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

2° En la jurisprudencia antes citada (T-081/2000) se dio un plazo de tres meses (pudiera ser otro, lo importante es que sea razonable). La redacción adoptada en dicho fallo se orientó hacia el siguiente propósito: “...que las autoridades administrativas deberán adelantar las diligencias pertinentes para garantizar la existencia de las partidas presupuestales correspondientes, dentro del término perentorio de 3 meses. De igual manera, los ordenadores del gasto deberán garantizar que los pagos que se originan en las obligaciones laborales sean prioritarios y prevalentes respecto de otros pagos”. Esos términos para garantizar partidas y pagos es perentorio.

3° Si fenece el plazo dado en el fallo y pasan 48 horas y el juez tiene conocimiento del incumplimiento, entonces, ese juzgador de primera instancia se dirigirá al superior del incumplido y lo requerirá para dos efectos:

- a. Que el superior haga cumplir al inferior la orden de tutela,
- b. Que el superior inicie u ordene iniciar un procedimiento disciplinario contra el funcionario remiso.

13. Deber final del juez de primera instancia

Si agotadas las etapas que inicialmente señala el artículo 27 del decreto 2591/91 no se cumple con la orden de tutela, el juez de primera instancia, debe adoptar directamente, todas las medidas para el cabal cumplimiento de las órdenes dadas en la tutela. No se trata de dictar una sentencia nueva sino de adoptar medidas hacia el cumplimiento de aquella. Todo lo anterior implica que, como lo dice la T-081/2000, “no es indispensable la nueva presentación de una acción de tutela”.

Sin embargo, si el afectado considera que puede interponer nueva tutela porque hay nuevos hechos (por ejemplo, incumplimiento en el pago de mesadas posteriores al primer fallo de tutela) puede instaurar una nueva acción.

CASOS CONCRETOS

En la T-303047

Está demostrado que la doctora Sandra Milena Buriticá Trejos es Personero en Fresno, no se le ha pagado el salarios durante muchos meses, depende de su sueldo y la mora la ha afectado. También se ha demostrado que a otros funcionarios del municipio y a los pensionados se les ha pagado y a la Personero no, es más, se le han hecho algunas transferencias (no todas) a la Personería y es de resaltar que la Personero no ha hecho uso de ese dinero para cubrir su sueldo sino que se han pagado otras acreencias, este comportamiento es un indicio en faovor de la funcionaria. Por otra parte, el alcalde alega que él no es ordenador del gasto pero la verdad es que no ha hecho las transferencias totales y debidas a la Personería, pese a que hay disponibilidad presupuestal. La disculpa que señala: no haberse recaudado lo pensado no es suficiente para evitar que prospere la tutela. En cuanto a la orden se adoptará lo que la Corte ha dicho para casos similares de no transferencia oportuna de fondos, o sea que se dan treinta días para que el alcalde provea los recursos para pagarse el salario de la Personero y hacer las transferencia del caso.

En la T-309980

El señor Luis Francisco Suescún, es un obrero que gana menos de dos salarios mínimos, con dicho salario sostiene a su familia y tiene que pagar la educación de su hijo en la Universidad. Desde hace mas de un año no se le paga el salario y eso lo ha llevado a empeñar sus bienes, a no pagar deudas, a no matricular a su hijo en la Universidad, está más que probado el perjuicio irremediable. Tratándose de la tutela, lo que se analiza es si se ha violado un derecho fundamental y no si hay una responsabilidad subjetiva del funcionario que se niega a pagar un salario. Las consideraciones en los fallos de instancia no son de recibo y por lo tanto debe revocarse lo allí decidido.

En la T-310668

Lo único que está admitido dentro del expediente es que se le adeudan los salarios a los maestros de Patía. No se especifica concretamente lo de los cuatro solicitantes, ni siquiera se sabe cuál salario devengan tres de ellos. Se hacen afirmaciones generales pero no se especifica individualmente lo que se afectaría a cada uno de ellos. Es decir, la prueba es insuficiente para tres de ellos: Diego Gómez, Carlos Rendón y Rosalbina Valdes y no hubo el menor esfuerzo de parte de los actores para justificar la procedencia excepcional de la tutela.

Lo anterior no quiere decir que posteriormente no puedan instaurar la acción en la reclamación de otros salarios si es que continúa la mora por parte del Municipio. Por consiguiente no se concede la tutela a ellos, por las razones acá aducidas. Pero en cuanto al docente Luis Rodríguez, al menos hay la prueba de que recibe aproximadamente dos salarios mínimos y este hecho permite darle respaldo a la afirmación genérica que en la solicitud de tutela se plantea: que se le afecta gravemente por la mora en el pago de sus salarios; luego para él sí prospera la acción.

En la T-310875

Está suficientemente demostrado que a la docente Yaneth Buelvas se le deben muchos meses de salario y que por esta razón se la ha afectado a ella y a sus hijos; está la prueba documental de que se ha endeudado con establecimientos comerciales, que ha empeñado bienes, que se ha atrasado en el pago de su obligación hipotecaria. No existe prueba alguna de que tenga ingresos diferentes. El hecho de que su esposo reciba algo más de un salario mínimo no impide que la tutela prospere, en primer lugar porque bajo juramento se ha afirmado que también son incumplidos con el pago de dicho salario, en segundo lugar porque dignamente no puede vivir una familia con cuatro hijos con menos de \$400.000,00 y en tercer lugar porque el hecho de endeudarse es un indicio claro de que hay un perjuicio irremediable. Luego, probatoriamente se justifica la protección mediante tutela y por tal motivo deben revocarse las sentencias objeto de revisión.

DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO En la T-303047, de Sandra Milena Buriticá Trejos contra la Alcaldía Municipal de Fresno: CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué del 15 de febrero del 2000 y la sentencia de primera instancia del Juzgado Penal del Circuito de Fresno de 9 de diciembre de 1999 en cuanto concedieron la tutela; y ORDENAR al alcalde municipal que en el término de treinta (30) días se provean los recursos necesarios y se hagan las transferencias a la Personería Municipal, para que ésta pueda cumplir con su obligación de pagar las mesadas debidas a la actora. Y en un término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la fecha en que se disponga de los recursos que sitúe la alcaldía, se pagarán los valores adeudados a la actora de la presente tutela.

SEGUNDO. En la T-309980, de Luis Francisco Suescún Ortega contra el Municipio de Pamplona; REVOCAR la sentencia de primera instancia de la Sala Civil-Laboral del Tribunal Superior de Pamplona del 7 de febrero del 2000 que negó la tutela; y la del 14 de marzo del 2000 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia que confirmó la decisión impugnada; y en su lugar CONCEDER la tutela por las razones expuestas en el presente fallo y ORDENAR al alcalde municipal que en el término de treinta (30) días se provean los recursos necesarios para cumplir con su obligación de pagar las mesadas debidas al actor. Y

en un término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la fecha en que se disponga de los recursos, se pagarán los valores adeudados a la actora de la presente tutela.

TERCERO. En la T-310668, de Diego Maria Gómez, Carlos Augusto Rendón, Luis Fernando Rodríguez y Rosalbina Valdés Castillo contra el alcalde y el secretario de educación de Patía: CONFIRMAR PARCIALMENTE la del 3 de marzo del 2000 de la Sección Cuarta del Consejo de Estado que revocó la decisión del a-quo; pero por las razones expuestas en el presente fallo. En consecuencia, NO CONCEDER la tutela a Diego Gómez, a Carlos Rendón y a Rosalbina Valdes, y, por los motivos señalados en la presente sentencia, CONCEDER LA TUTELA a LUIS FERNANDO RODRIGUEZ y respecto de este último ORDENAR al alcalde municipal que en el término de treinta (30) días se provean los recursos necesarios para cumplir con la obligación de pagar las mesadas debidas al actor. Y en un término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la fecha en que se disponga de los recursos, se pagarán los valores adeudados a la actora de la presente tutela.

CUARTO. En la T-310875, de Yaneth Buelvas contra el alcalde de Astrea: REVOCAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado promiscuo municipal de Astrea el 13 de diciembre de 1999 que negó la tutela; y a del 22 de febrero del 2000 del Juzgado Civil del Circuito de Chiriguaná que confirmó el fallo de primera instancia y en su lugar CONCEDER la tutela y ORDENAR al alcalde municipal que en el término de treinta (30) días se provean los recursos necesarios para cumplir con la obligación de pagar las mesadas debidas al actor. Y en un término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la fecha en que se disponga de los recursos, se pagarán los valores adeudados a la actora de la presente tutela.

QUINTO. PREVENIR en las tutelas que prosperaron, indicadas en los cuatro puntos anteriores, para que en el futuro no se vuelva a incurrir en mora en el pago de salarios a las personas a quienes las tutelas les fueron favorables.

SEXTO. Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General.

1 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 El cuidado sobre la prueba debe ser tenido en cuenta por quien instaura tutela. Por ejemplo, por no haber prueba suficiente no prosperó la reclamación de unos profesores universitarios, T-335/2000

3 Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-100 de 1996 MP. Alejandro Martínez Caballero, C-272 de 1996. MP. Antonio Barrera Carbonell y C-499 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Sentencia C-592 de 1995. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Puede consultarse la sentencia C-178 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

6 Sentencia C-272 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell

7 M.P. Carlos Gaviria Díaz.