

Sentencia T-104/02

DERECHO AL MINIMO VITAL DE EXTRABAJADOR-Pago de salarios y prestaciones sociales

PROCESO DE REESTRUCTURACION DE ENTIDADES-Pago preferente de acreencias laborales

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general sobre controversias contractuales

PRESUNCION DE LA BUENA FE-Alcance

ACCION DE TUTELA-Inexistencia de perjuicio irremediable

Referencia: expediente T-501784

Acción de tutela instaurada por Oswaldo Morales Ezqueda e Iván Eduardo Martelo Schotborgh contra el Municipio de Santiago de Tolú.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de febrero de dos mil dos (2002).

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, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Oswaldo Morales Ezqueda e Iván Eduardo Martelo Schotborgh por conducto de apoderado instauran acción de tutela contra el Municipio de Santiago de Tolú (Sucre) con el objeto de obtener la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la vida, al mínimo vital, a la vivienda digna, al buen nombre, a la integridad física, a la salud, al trabajo y al pago oportuno de salarios, prestaciones sociales y títulos valores.

En su solicitud de amparo afirman que estuvieron vinculados con el municipio demandado: Oswaldo Morales Ezqueda como Secretario de Desarrollo Municipal y Alcalde (E) mientras que Iván Eduardo Martelo Schotborgh prestó sus servicios como asistente de seguridad del Alcalde Municipal.

Señalan que, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 550 de 1999, les es imposible iniciar un proceso ejecutivo contra el municipio, por cuanto la entidad territorial se encuentra en el trámite de reestructuración de pasivos, decretado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante Resolución No. 01992 del 8 de febrero de 2001.

Para reclamar el pago de las acreencias que les fueron reconocidas por el ente territorial accionado, alegan que se encuentran sometidos al eventual éxito del proceso de reestructuración, lo cual, en su sentir, aumenta sus penurias económicas y morales y en consecuencia vulnera de forma grave los derechos fundamentales invocados puesto que la reestructuración es un obstáculo dilatorio para la obtención rápida y eficaz del pago de las acreencias.

Agregan que se encuentran sin empleo y que en virtud de la omisión del municipio de Santiago de Tolú en pagar las sumas adeudadas, se les ha afectado de forma grave el cumplimiento de sus obligaciones personales y familiares llevándolos a una angustiada situación tanto económica como moral, puesto que su buen nombre y reputación quedan cuestionados por las innumerables prórrogas que han tenido que solicitar a sus acreedores.

Pretenden que se ordene a la entidad territorial demandada cancelar las sumas que les adeuda y los intereses moratorios que correspondan.

2. Pruebas aportadas al expediente

Con la solicitud de tutela los accionantes aportaron fotocopia de las certificaciones de su vinculación al Municipio de Santiago de Tolú, así como varias Resoluciones expedidas por el accionante Oswaldo Morales Ezqueda en su condición de Alcalde Municipal (E) en la cual se reconoció y ordenó el pago de varias sumas de dinero por concepto de reembolso de unos gastos para el funcionamiento de la administración, de gastos de viajes y viáticos, de dos títulos valores, cesantías y prestaciones sociales cuya cancelación pretende obtener mediante este mecanismo constitucional.

También hacen parte del expediente varias cuentas de cobro y/o órdenes de pago a favor de los accionantes, certificados de disponibilidad presupuestal y la resolución mediante la cual se reconoció y ordenó pagar los salarios de los meses de mayo a octubre de 2000 a Iván Eduardo Martelo Schotborgh.

3. Respuesta de la entidad territorial demandada

Avocado el conocimiento de la acción por el Juzgado Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú, se ordenó requerir al representante de la entidad territorial accionada para que certificara si se adeuda suma alguna por concepto de salarios o prestaciones sociales a los accionantes.

El señor Alcalde de Santiago de Tolú presentó el informe correspondiente, en el cual manifestó lo siguiente:

“... conforme a la relación de acreencias del municipio, la situación de cada uno de los tutelantes es la siguiente:

- Oswaldo Morales Esqueda - Cuentas por concepto de reembolso gastos de funcionamiento, las cuales se encuentran sin disponibilidad presupuestal.

- Iván Eduardo Martelo Schotborgh - Cuatro cuentas por concepto de servicios como Asistente de Seguridad del Alcalde, las cuales se encuentran sin legalizar.”

Precisó el burgomaestre que las cuentas presuntamente adeudadas al señor Morales Esqueda “no sólo no corresponden a acreencias laborales sino que además se hallan en investigación administrativa”, así mismo, advirtió que las acreencias dinerarias aducidas por Iván Eduardo Martelo Schotborgh “también están en investigación administrativa a fin de determinar con certeza la legalidad de las mismas.”

Por lo anterior, consideró que al no estar legalizadas las sumas reclamadas por los accionantes la acción de tutela es improcedente, por cuanto “mal podría el juez de tutela so pretexto de amparar derechos fundamentales, ordenar a la administración municipal la cancelación de obligaciones que carecen de las formalidades exigidas por la constitución y

las leyes, habida cuenta que se trata del manejo de recursos estatales.”

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

1. Primera instancia

El Juzgado Promiscuo Municipal de Santiago de Tolú mediante sentencia del 8 de junio de 2001 concedió la tutela por considerar que las pruebas recaudadas demostraban no sólo que los accionantes estuvieron vinculados a la entidad demandada, sino que dicha entidad territorial debía responder por las acreencias reclamadas.

Señaló que a la luz de la sentencia T-356 de 2000 de la Corte Constitucional la prolongación en el tiempo del pago de los derechos laborales de un extrabajador constituye un atentado contra el derecho fundamental a su vida digna y la de su familia; que al no resultar probado que los accionantes puedan contar con otros medios económicos para procurarse su subsistencia es necesario garantizar los derechos fundamentales vulnerados por la omisión del municipio demandado.

Con base en lo anterior, el a-quo ordenó a la Alcaldía Municipal de Santiago de Tolú, que en el término de 3 días realizara los trámites necesarios para la cancelación, con carácter prioritario, de los emolumentos adeudados a los accionantes, previa existencia de la disponibilidad presupuestal exigida en la ley.

2. Impugnación

El municipio accionado por conducto de su representante legal impugnó la sentencia aduciendo que de conformidad con lo establecido en la Ley 550 de 1999 y en el artículo 3 del Decreto Reglamentario No. 694 de 2000 al haberse iniciado el trámite de reactivación económica tendiente a la celebración de un acuerdo de reestructuración de pasivos, existe prohibición legal para que la entidad territorial expida actos o realice operaciones que impliquen gasto, salvo autorización previa y escrita del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Agregó que las cuentas del municipio se encuentran desprovistas de recursos y en algunas donde sí existen fondos, estos corresponden a dineros de destinación específica de los cuales el ordenador del gasto no puede disponer puesto que ello configuraría una actuación ilegal.

Sostuvo que los presuntos créditos reclamados por los accionantes se hallan en investigación administrativa por carecer de disponibilidad presupuestal, de soportes y documentos para su total legalización y que al ser obligaciones contraídas con anterioridad al 8 de febrero de 2001, fecha en que se admitió al municipio en el régimen de la Ley 550 de 1999, su solución debe someterse al trámite allí establecido, para lo cual los actores deben proceder a negociar sus acreencias con el promotor designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Concluyó que la administración municipal no pretende desconocer las presuntas acreencias reclamadas por los accionantes, las cuales sólo podrían cancelarse cuando reúnan todos los requisitos establecidos en la Constitución y la ley; en virtud de ello solicitó que el fallo sea revocado.

3. Sentencia de segunda instancia

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 31 de julio de 2001, revocó la decisión de primera instancia y en consecuencia denegó el amparo solicitado por los accionantes por considerar que si bien se demostró la existencia de un vínculo laboral entre los accionantes y la entidad territorial demandada, no ocurre lo mismo con la vulneración de los derechos fundamentales invocados, puesto que no se acreditó la violación al mínimo vital que impida tanto a los actores como a sus familias llevar una existencia en condiciones dignas y justas. Agregó que las acreencias reclamadas por los accionantes no son de aquellas que integren su mínimo vital, por lo que la tutela solicitada es improcedente.

Finalmente manifestó que con el material probatorio tampoco se logró demostrar la situación de inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad para configurar la existencia de un perjuicio irremediable para los accionantes, con lo cual el amparo constitucional no es procedente como mecanismo transitorio.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Problema Jurídico

Esta Sala de Revisión debe determinar si con el no pago de las acreencias solicitadas por los accionantes al municipio de Santiago de Tolú, el cual se encuentra tramitando un acuerdo de

reestructuración de pasivos de conformidad con la Ley 550 de 1999, se han violado los derechos fundamentales invocados y si es procedente que el juez constitucional ordene su pago aunque dichas acreencias se encuentran cuestionadas por parte del municipio.

2. El derecho a una digna subsistencia de extrabajadores de una entidad territorial

Esta Corporación en sentencia T-356 de 2000 precisó que “el juez de tutela está llamado a proteger de manera rápida y ágil al trabajador que ve afectado en su mínimo vital al dejar de percibir su salario y prestaciones sociales. La pretensión consistente en obtener una decisión oportuna ante la circunstancia de quien carece por completo de otros ingresos lleva a la idoneidad de la tutela, pues al respecto los medios alternativos de defensa judicial resultan normalmente inoficiosos o tardíos,” en consideración a que “los inmediatamente desempleados también ven afectadas sus condiciones de vida, cuando en tiempo no se les cancela lo derivado de una relación laboral ya finiquitada.”

Ante esta situación, la acción de tutela es procedente si se determina que ha habido una afectación del mínimo vital de quien ya no presta sus servicios a una entidad pública o privada o cuando se trata de una persona de la tercera edad.¹

Sobre este particular esta Corporación manifestó:

“Si el pago oportuno de salarios cuenta con la protección constitucional en las circunstancias mencionadas, en nada disminuye la protección constitucional cuando el trabajador es despedido en razón de dificultades económicas alegadas por la entidad para la cual laboraba, toda vez que no por hallarse ellas presentes pierde el empleado sus derechos. Por el contrario, en relación con el conjunto de acreencias del patrono en tales eventos, el sistema jurídico ha consagrado una prelación que mira al origen y al objeto de las laborales. De ahí que, con el fin de lograr una efectiva y real protección de los derechos fundamentales comprometidos, deba la orden del juez de tutela extender los alcances de la decisión que ordena el pago a todas las sumas adeudadas al trabajador (v. Sentencia T-418 de 1996. Sala Quinta de Revisión), cobijando en semejante evento no solamente los salarios sino el monto de las prestaciones, que servirán para atender las necesidades vitales mínimas del trabajador cesante”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-057 del

27 de enero del 2000).

De esta manera la protección constitucional del derecho al pago oportuno resulta procedente en el evento que esté demostrada la afectación del mínimo vital de quien instaura la acción o de su núcleo familiar y, ante la concurrencia de este insoslayable requisito, también lo son las solicitudes de tutela que tienen como pretensión el pago de salarios o mesadas pensionales en tratándose de demandados que se encuentran tramitando la negociación tendiente a celebrar el acuerdo de reestructuración de pasivos que regla la Ley 550 de 1999 en razón a que dichos rubros “constituyen gastos de administración que deben ser cancelados de preferencia, a fin de no comprometer ni vulnerar derechos fundamentales.”²

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el trámite que establece la Ley 550 de 1999 para lograr un acuerdo de reestructuración de pasivos no constituye mecanismo de defensa judicial y por el contrario la admisión de la entidad territorial en su régimen tiene como consecuencia inmediata la suspensión de todo proceso de ejecución en su contra e impide la iniciación de nuevas acciones de esta naturaleza.

3. Improcedencia de la tutela para el pago de obligaciones de carácter no laboral

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional³ ha sostenido que el ámbito de ejercicio de la acción de tutela es subsidiario respecto de los demás medios de defensa judicial que resulten eficaces e idóneos para garantizar dicha protección, salvo ante la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique su trámite transitorio.

La utilización de este mecanismo constitucional no puede tornarse en arbitrario, en el sentido que desconozca la existencia de los instrumentos procesales ordinarios y especiales, así como las competencias de las autoridades judiciales, a fin de resolver las controversias que les han sido previamente asignadas.

Por esta razón ha señalado la Corte que “el alcance del amparo constitucional no puede cobijar la definición de controversias jurídicas legalmente reguladas, como serían las atinentes al reconocimiento de los derechos que se deriven de una relación contractual, pues, de un lado, estas controversias cuentan en el ordenamiento jurídico con los mecanismos de solución pertinentes y, de otro, su debate no es propiamente constitucional”.⁴

4. Falta de certeza respecto de las acreencias reclamadas y presunción de buena fe

En reciente oportunidad la Sala precisó que ante la presencia de contradicciones entre el tutelante y el demandado en el trámite de la acción, el juez constitucional no puede dar validez a una de ellas sin que existan serios elementos de juicio para ello, puesto que respecto de ambas versiones recae la presunción constitucional de buena fe.

En la sentencia T-1010 de 2001 esta Corporación señaló:

“Cuando el juez de tutela se encuentre frente a dos apreciaciones fácticas divergentes sobre el mismo asunto y exista un medio de defensa judicial para conocer del conflicto, tal como acontece en el presente caso, deberá dar aplicación al precepto consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, según el cual las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

Como lo consagra la Carta y lo reitera la jurisprudencia de esta Corporación, la presunción de la buena fe acompaña las actuaciones tanto de las autoridades públicas como la de los particulares y se extiende a las relaciones “que puedan surgir con motivo del ejercicio directo o indirecto, temporal o permanente, de gestiones o funciones públicas, o de la prestación de servicios públicos por entes oficiales o particulares”.⁵

Por lo tanto, el juez de tutela, para tomar su decisión, no podrá valorar únicamente las pruebas aportadas por uno de los intervinientes en el proceso, ya que en situaciones como ésta merecen la misma credibilidad las afirmaciones del accionante y las del empleador referentes a los mismos supuestos de hecho, es decir las del ex empleado que reclama el reconocimiento de su pensión, y las del alcalde, en su calidad de representante legal del municipio, quien expresa sus dudas acerca de la procedencia de la pensión e informa que en el archivo de la entidad no se encuentra el expediente laboral del peticionario.”

Así en caso de incertidumbre sobre las posiciones de las partes que resultan abiertamente opuestas y que impiden precisar la verdad material de la situación fáctica planteada, el juez de tutela no está facultado para privilegiar a priori una posición, puesto que en esos eventos dicha controversia debe ser debatida y decidida por la vía ordinaria. Una interpretación contraria convertiría este mecanismo excepcional de protección de derechos constitucionales

fundamentales en el instrumento para reconocer derechos inciertos y discutibles, lo cual desconoce su configuración constitucional.

5. Caso Concreto

Del material probatorio recaudado se advierte que las acreencias que los accionantes pretenden reclamar son cuestionadas en su legalidad por el Alcalde del Municipio de Santiago de Tolú quien afirma tanto en el informe al juzgado de primera instancia como en la impugnación del fallo, que las sumas reclamadas no corresponden a derechos laborales y que se encuentran en investigación administrativa.

En la relación de acreencias están los sueldos de los meses de noviembre de 1999 a octubre de 2000, las cesantías y otras prestaciones sociales de Oswaldo Morales Ezqueda y los sueldos de junio a octubre de 2001 de Iván Eduardo Martelo Schotborgh, respecto de las cuales a partir de las Resoluciones 1958, 2042 y 2044 de 2000 expedidas por el Alcalde Municipal de Tolú se hace evidente su carácter laboral.

Empero, no ocurre lo mismo con las otras acreencias, como por ejemplo, los títulos valores cuyo pago se solicita y para lo cual la tutela es improcedente.

En consecuencia, al no existir certeza acerca del carácter laboral de algunas de las acreencias reclamadas y de la legalidad de otras, el juez de tutela, según lo explicado, no puede ordenar su pago.

Adicionalmente observa la Sala, que de las pruebas recaudadas no se deduce la afectación del mínimo vital de los accionantes, ni la concurrencia de los elementos que estructuran el concepto de perjuicio irremediable⁶, lo cual impide conceder el amparo aun como mecanismo transitorio.

En efecto, la acción fue interpuesta tan solo tres (3) meses después de la admisión de la entidad territorial en el régimen de la Ley 550 de 1999; no existen elementos probatorios que demuestren que los actores hayan formulado alguna solicitud tendiente a obtener el pago de las sumas reclamadas ni una respuesta negativa por parte del demandado, lo cual descarta la urgencia alegada para que cese la violación de los derechos fundamentales invocados.

Los accionantes deberán hacer valer las acreencias que reclaman dentro del trámite de negociación tendiente a lograr el acuerdo de reestructuración de pasivos del municipio de Santiago de Tolú, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 550 de 1999.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Confirmar la sentencia dictada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sincelejo el 31 de julio de 2001 en el proceso de la referencia.

Segundo. Dar 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.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Sentencias T-356 y T-710 de 2000.

2 Cfr. Sentencia T-1160 de 2001.

3 Cfr. Sentencia T-728 de 1999.

4 Cfr. Sentencias T-605 de 1995.

5 Cfr. Sentencia T-913 de 1999.

6 Cfr. Sentencia C-531 de 1993.