

Sentencia T-1080/01

ACCION DE TUTELA-Improcedencia pago de honorarios derivados de contrato de prestación de servicios

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Ausencia prolongada en pago de salarios

ACCION DE TUTELA-Procedencia pago de sumas mensuales adeudadas por honorarios a celador/DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Pago de sumas mensuales adeudadas por honorarios a celador

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA DEL ADMINISTRADO CON LA ADMINISTRACION- Alcance

Es evidente que tal como está estructurado, en general, el manejo de la administración pública en el país, no es la persona que ha sido contratada para desempeñar una labor como la que realizaba el actor (celador de una entidad de la Alcaldía), quien deba estar al tanto de los procedimientos internos administrativos, encaminados a legalizar previamente el contrato que ha convenido. Para ello, la administración tiene que tener dentro de su organización, el personal idóneo en estas materias. Si el servidor público que tiene estas responsabilidades contrató sin el cumplimiento de las condiciones legales para hacerlo, tal servidor será el que asuma las consecuencias penales o fiscales derivadas de su actuación. Pero, como regla general, no tiene porque sufrir estas consecuencias quien cumplió con sus obligaciones. En esto consiste, precisamente, el principio de la confianza legítima del administrado con la administración.

ACCION DE TUTELA-Término para fallar

Acción de tutela instaurada por Pascual Robles Martínez contra la Alcaldía de Baranoa, departamento del Atlántico.

Magistrado ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la providencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, de fecha 9 de agosto de 2001, en la acción de tutela presentada por Pascual Robles Martínez contra la Alcaldía de Baranoa, en el departamento del Atlántico.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de Tutelas Número Nueve de la Corte, en auto de fecha 18 de septiembre de 2001, escogió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

El actor presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Baranoa, como mecanismo transitorio, el día 13 de junio de 2001, ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Laboral, por considerar que la Alcaldía ha vulnerado sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y móvil, a su subsistencia y a la de su familia, a la salud y al pago oportuno de sus salarios, por los siguientes hechos :

1. Hechos.

El día 6 de marzo de 1998 fue contratado en el cargo de auxiliar de servicios generales por la Alcaldía demandada. La relación contractual se mantuvo hasta el 5 de marzo de 2001, cuando fue retirado, sin justa causa, del cargo que desempeñaba, como celador de la Secretaría de Salud del municipio. Este retiro se produjo sin que la Alcaldía le haya pagado los salarios correspondientes a los meses de mayo a diciembre de 2000, ni el mes de febrero y ni los 5 días de marzo de 2001. También le adeudan las sumas correspondientes a primas, cesantías, intereses sobre cesantías, vacaciones, indemnización, horas extras diurnas, etc.

Señala que tiene 75 años, que con la terminación de su contrato de trabajo queda en una situación de indefensión, porque, por su avanzada edad no puede ser contratado para trabajar. Su esposa es también de avanzada edad, tiene 74 años, se encuentra enferma y depende económicamente del actor. Además, la Alcaldía no lo tiene afiliado a ninguna EPS,

por lo que se vulnera su derecho a la salud. Por lo tanto, ha tenido que acudir a la solidaridad de sus vecinos y a empeñar sus cosas, para sobrevivir, y está atrasado en el pago de los servicios públicos.

Considera que se ha violado el derecho a la igualdad, pues el Alcalde ha autorizado otros pagos a empleados y ex trabajadores del municipio.

Solicita que se tutelen sus derechos vulnerados y se ordene al Alcalde que realice los trámites para el pago de los 9 meses de salarios atrasados y todas las prestaciones sociales correspondientes, que deberán ser pagados a través del presupuesto del año 2001, en la cuenta o rubro denominado Déficit Fiscal, o, en caso de que no exista presupuesto, ordenar la partida presupuestal para este efecto.

Acompañó a su escrito algunos documentos, entre los que está el oficio del 4 de enero de 2001, en el que se le comunica la terminación unilateral del contrato, por falta de disponibilidad presupuestal; el oficio del 27 de marzo de 2001, del Secretario de Hacienda en el que se le dice que los contratos suscritos desde el mes de junio de 2000 son ilegales, por no contar con disponibilidad presupuestal.

1. Actuación procesal.

Admitida la demanda, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla ordenó notificarla a la Alcaldía y solicitó la información correspondiente.

3. Respuesta del Alcalde de Baranoa.

En respuesta del 29 de junio de 2001, el Alcalde se opuso a la procedencia de esta acción por las siguientes razones :

El actor fue vinculado mediante contrato de prestación de servicios, como contratista independiente. No hay, entonces, la pretendida relación laboral. Lo que desea el demandante es reemplazar la justicia ordinaria por el juez de tutela, con el fin conseguir el pago de sus

acreencias laborales, lo que resulta improcedente, pues, al juez de tutela no le es dable discutir la existencia de la relación laboral.

En cuanto a la edad del actor, manifiesta que no le consta. Pero que tal edad “demuestra que los honorarios adeudados por el municipio o (sic) puede constituirse en salario mínimo vital y móvil en consideración a que se encuentra sobrepasado por la edad de retiro forzoso.” (folio 43)

Manifiesta que no hay vulneración del derecho a la salud y a la vida, dado que el demandante, en su condición de contratista independiente, debió afiliarse a la EPS de su predilección.

Por otra parte, es conocida la crisis económica de los municipios del país, incluido el de Baranoa, que impide el pago oportuno no sólo de las obligaciones con los contratistas sino con los empleados de planta, pero esta situación no pone en peligro la vida de sus empleados o de sus familiares. Tampoco se viola el derecho a la igualdad, pues tanto a los empleados de planta del municipio como a los por contrato de servicios se les adeudan pagos correspondientes a los años de 1998, 1999, 2000 y 2001. Ni hay violación al derecho al trabajo, ya que la entidad le dio la oportunidad laboral al actor, vinculándolo mediante contrato de prestación de servicios, y sobre la alegada violación al mínimo vital y móvil, el Alcalde considera que si han pasado 6 meses desde cuando fue desvinculado de la administración, hay que concluir que el actor no depende de los honorarios que se le adeudan.

Por otra parte, el Alcalde señala que la inexistencia de la disponibilidad presupuestal impide ordenar el pago. Para ello debe existir una sentencia de la justicia ordinaria en este sentido, pues, de lo contrario, el ordenador del gasto incurre en sanciones penales y disciplinarias, responsabilidades sobre las que se ha pronunciado la Corte, en la sentencia C-1504 de 2000, en concordancia con la sentencia C-555 de 1996.

Finalmente, dice el Alcalde :

“Lo anterior evidencia lo imperativo que nos asiste de que en virtud a que los contratos de prestación de servicios, como el del accionante se realizaron sin disponibilidad presupuestal, y al no poderlos presupuestar con posterioridad, debemos esperar que la justicia ordinaria lo

ordene, para imputarlo al rubro de Sentencias Judiciales; en el desarrollo del principio de legalidad de la actuación pública general consagrado en el artículo 345 de la C.N. y desarrollado tanto por la Ley 179/94 como por la ley 111 (sic) entre otras.” (folio 45)

4. Sentencia de primera instancia.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las pretensiones de pago e indemnizaciones laborales no pueden lograrse mediante la acción de tutela, porque existen otros medios de defensa judicial, salvo que, atendiendo las circunstancias del actor, ese otro medio no resulte eficaz.

En este caso, la acción de tutela no es el medio para ordenar el pago de lo adeudado desde el mes de mayo de 2000, ya que el actor dispone de otra vía judicial para hacer valer sus derechos laborales ante la justicia ordinaria laboral o contenciosa administrativa, según se trate de vinculación mediante contrato de trabajo o administrativo, pues, el juez constitucional no puede desplazar al juez cuya competencia ha sido asignada por la ley.

5. Sentencia de segunda instancia.

Impugnada esta decisión, en sentencia de fecha 9 de agosto de 2001, la Corte Suprema de Justicia, Sala de casación laboral, confirmó el fallo del Tribunal. Consideró la Corte que lo pretendido por el actor es de origen legal y reglamentario, y no de naturaleza constitucional, dado que la pretensión de obtener el reconocimiento y pago de supuestas obligaciones prestacionales derivadas del órdenes o contratos de prestación de servicios, no involucra la amenaza actual e inminente de ningún derecho fundamental, y su reconocimiento corresponde a la vía judicial respectiva.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de estas demandas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del decreto 2591 de 1991.

2. Lo que se debate.

El actor manifiesta tener 75 años de edad, solicita al juez de tutela que ordene al Alcalde demandado, bajo los términos perentorios de esta acción, realizar el trámite encaminado al pago de los salarios atrasados desde el mes de mayo de 2000 y los correspondientes al mes de febrero y los 5 días del mes de marzo de 2001, fecha ésta última en que se produjo su desvinculación, así como el pago de las primas de servicios, cesantías, intereses de cesantías, vacaciones y demás derechos laborales. La demora en entregar estas sumas, dice el demandante, amenaza sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a su subsistencia y la de su familia, a la salud, entre otros.

Por su parte, el Alcalde se opuso a esta tutela porque la naturaleza de la vinculación del municipio con el actor no es laboral sino que se realizó mediante contrato de prestación de servicios. En consecuencia, por tratarse de esta clase de relación, no se producen las prestaciones sociales aducidas por el demandante. Además, declarar sobre la naturaleza del vínculo corresponde hacerlo a la justicia ordinaria. También explica que la inexistencia de la disponibilidad presupuestal del municipio, impide ordenar el pago, salvo que medie sentencia de la justicia ordinaria, que así lo disponga.

Los jueces de instancia denegaron la acción con base en que lo pretendido es de origen legal y reglamentario, y no de naturaleza constitucional, además, que no hay amenaza de ningún derecho fundamental, y determinar el carácter del vínculo corresponde al juez competente, en la justicia ordinaria, y no al juez de tutela.

Planteada de esta manera la presente acción, se verá si procede la tutela para ordenar el pago de las sumas adeudadas al actor y si hay amenaza de los derechos fundamentales alegados por el demandante, que harían procedente la acción.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para ordenar el pago de las sumas adeudadas originadas en un contrato de prestación de servicios.

La jurisprudencia consolidada de la Corte respecto de pretensiones como las que se examinan esta acción, se puede resumir así :

- Corresponde a la justicia ordinaria, dentro del proceso correspondiente, en el que obren todas las pruebas para que el juez llegue a la decisión a que haya lugar, determinar la naturaleza de un vínculo como el que existió entre el municipio de Baranoa y el demandante,

y las obligaciones que de tal determinación se deriven, relacionadas con si hay lugar o no al pago de prestaciones sociales, y en qué cuantía.

- La acción de tutela para el pago de salarios y de prestaciones sociales es improcedente cuando no se afecte el mínimo vital. Entre otras sentencias que así lo han explicado, están la T-124 de 2001; T-546 de 2001; T-468 de 2001.

- La acción de tutela es improcedente para el pago de honorarios derivados del contrato de prestación de servicios, salvo que se vislumbre la presencia de un perjuicio irremediable, o que tales honorarios correspondan al mínimo vital. En la sentencia T- 161 de 1998, la Corte protegió el derecho de una profesional, que, a través de un contrato de prestación de servicios, recibía por concepto del mismo, unos honorarios que constituían su único medio de subsistencia. La Corte consideró que la demandante se encontraba en posición de reclamar a quien se lucraba de su trabajo, y que al negarse al pago de los honorarios adeudados, estaba poniendo en peligro su subsistencia y la del hijo que estaba por nacer. En la sentencia T-351 de 2001, la Corte señaló que en el caso examinado, la acción de tutela era improcedente, pues estaba demostrado que el perjudicado con el no pago oportuno de los honorarios que se le adeudaban, no por ello afectaba su mínimo vital, pues, no dependía para su subsistencia de ellos, al tener otras fuentes de ingresos.

Por ello, para la Corte se presume que existe afectación del mínimo vital cuando hay una ausencia prolongada en el pago de lo adeudado. Así se explicó en las sentencias T-688 de 1999; T-159 de 2000; T-1088 de 2000, entre otras. También ha dicho la Corporación que hay tal presunción de afectación, cuando la mora en el pago interesa a una persona de edad avanzada, aunque se hace la salvedad de que la mera mención de la edad avanzada no hace por se procedente la acción de tutela, salvo, se repite, que se afecte el mínimo vital, tal como se explicó en la sentencia T-664 de 1997.

A la luz de los elementos expuestos, se examinará el caso concreto, tal como la Corporación señala que deben ser analizadas por el juez de tutela esta clase de acciones.

4. Caso concreto.

En el presente caso, el actor dice tener 75 años. Se desempeñaba como celador, en la Secretaría Municipal de Salud de Baranoa, y en el año 2000, recibía la suma de \$270.000

mensuales, y, en el año 2001, \$286.000. Señala que se le adeudan las sumas mensuales correspondientes desde de mayo a diciembre de 2000, y febrero y 5 días de marzo de 2001. Además, de las prestaciones sociales.

Al respecto, el Alcalde demandado sólo dice que no se trata de salarios sino de honorarios, y que no hay violación del derecho a la igualdad, pues el municipio tiene deudas pendientes, tanto “a empleados de planta como a contratados de prestación de servicios se les adeudan mesadas (sic) de 1998, 1999, 2000 y 2001” (folio 45). Además, en el caso del actor, su contrato de prestación de servicios se hizo sin disponibilidad presupuestal, lo que implica que no es posible presupuestarlos con posterioridad, pues, en tal caso, el ordenador incurre en sanciones fiscales y penales.

Para la Sala, en el presente caso es procedente la acción de tutela en cuanto al pago de las sumas mensuales adeudadas, no sobre las pretendidas prestaciones sociales, por las siguientes razones :

- El actor es una persona de avanzada edad, que se desempeñaba como celador en una entidad del municipio.
- Las sumas que se le adeudan son semejantes a un salario mínimo mensual, siendo, para este caso, indiferente la denominación que se utilice : salario u honorarios. Por esta circunstancia, es posible presumir, como lo ha hecho la Corte en otras oportunidades, que la ausencia prolongada en el pago de estas sumas mensuales, vulnera el mínimo vital del afectado, más si, como en la presente acción, tal mínimo es semejante al salario mínimo legal.
- La circunstancia argüida por el Alcalde demandado de que el contrato con el actor se hizo sin disponibilidad presupuestal, y, en consecuencia, el ordenador del gasto no lo puede realizar sin incurrir en responsabilidad penal o fiscal, no puede servir de excusa para el no pago por las siguientes razones:

Si el actor realizó la labor contratada y la administración se favoreció con ella, sin objetar nada por varios meses, ahora no puede negarse al pago respectivo, pues, estaría haciendo

recaer en la parte más débil de la relación una responsabilidad de la que esta parte es ajena.

En efecto, es evidente que tal como está estructurado, en general, el manejo de la administración pública en el país, no es la persona que ha sido contratada para desempeñar una labor como la que realizaba el actor (celador de una entidad de la Alcaldía), quien deba estar al tanto de los procedimientos internos administrativos, encaminados a legalizar previamente el contrato que ha convenido. Para ello, la administración tiene que tener dentro de su organización, el personal idóneo en estas materias. Si el servidor público que tiene estas responsabilidades contrató sin el cumplimiento de las condiciones legales para hacerlo, tal servidor será el que asuma las consecuencias penales o fiscales derivadas de su actuación. Pero, como regla general, no tiene porque sufrir estas consecuencias quien cumplió con sus obligaciones. En esto consiste, precisamente, el principio de la confianza legítima del administrado con la administración.

En consecuencia, se concederá la acción de tutela pedida por el actor, en cuanto al derecho al pago de las sumas mensuales que se le adeudan correspondientes al año 2000 y respecto del año 2001, en el mes y días pendientes de pago. No se concederá la acción en cuanto al reconocimiento y pago de prestaciones sociales, pues, decidir sobre la naturaleza de la vinculación que tuvo el actor con la administración y las consecuencias económicas respectivas, son asuntos que competen a la justicia ordinaria y no al juez de tutela.

Se ordenará, entonces, al Alcalde de Baranoa, departamento del Atlántico, que si no lo ha hecho aún, pague al actor los meses del año 2000 que le adeuda, y lo que corresponda al año 2001. Si no tiene presupuesto para ello, debe iniciar, inmediatamente, los trámites pertinentes.

5. Término para fallar la acción de tutela.

Es decir que entre el día en que fue recibida la acción de tutela en el Tribunal y la fecha en que se produjo la sentencia, transcurrieron algunos días más de los 10 días hábiles de los que trata el artículo 86 de la Constitución, que dice :

“En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución” (inciso 4).

El término de 10 días fue instituido no como un mero capricho de procedimiento del constituyente, sino que está directamente ligado con el núcleo mismo de la razón de ser de la acción de tutela, en el sentido de que cuando se trata de proteger derechos fundamentales, no se admite dilación alguna para la resolución respectiva.

Como, posiblemente, en este caso se trata de un incumplimiento de términos de naturaleza constitucional, se ordenará poner en conocimiento del Consejo Superior de la Judicatura esta situación.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Primero : Revocar la providencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, de fecha diez y nueve (19) de agosto de dos mil uno (2001), en la acción de tutela presentada por Pascual Robles Martínez contra la Alcaldía de Baranoa, departamento del Atlántico. En consecuencia, se concede la tutela, en cuanto al pago de las sumas mensuales adeudadas desde el año 2000, por constituir el mínimo vital del demandante. No se tutela el pago de las denominadas prestaciones sociales, por ser competencia de la justicia ordinaria decidir al respecto.

Se ordena al Alcalde de Baranoa, Atlántico, que si no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, disponga lo necesario para pagar al señor Robles Martínez las sumas adeudadas correspondientes a los meses del año 2000 y las que se le deban del año 2001.

Segundo : Por la Secretaría, envíese al Consejo Superior de la Judicatura, copia de esta sentencia, para lo de su competencia.

Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de al Corte Constitucional y cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MONCALEANO

Secretaria General