

Sentencia No. T-167/94

DERECHO AL TRABAJO CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS/DERECHO AL TRABAJO-Pago oportuno de salarios

El contenido del derecho al trabajo, tenido por fundamental, desde una perspectiva individual involucra la posibilidad de desempeñar libremente una actividad lícita determinada, pero no se agota en esa faceta tan importante, sino que expande un poco más su ámbito para cobijar elementos adicionales, así por ejemplo, las condiciones en que esa labor se desarrolla, condiciones que, por ende no son constitucionalmente irrelevantes. Es obvio que quien desempeña un trabajo al servicio de un empleador, por ese medio busca satisfacer necesidades de diversa índole, propósito en razón del cual espera como contraprestación a su labor la obtención de los recursos o emolumentos necesarios a la finalidad de lograr conservación, subsistencia, desarrollo material y cultural. El derecho al trabajo comporta, entonces, una oportunidad para ganarse la vida y desde este punto de vista repercute en el bienestar del trabajador, de los miembros de su familia o de las personas a su cargo. El funcionario tiene el derecho de conocer desde el inicio las condiciones en las que ha de desarrollar su actividad decidiendo libremente si desea o no aceptar el cargo para el cual ha sido designado; por supuesto, no le es dado discutir las condiciones de su ejercicio, pues ellas están establecidas en la Ley.

DERECHO AL TRABAJO-Protección/ACCION DE TUTELA/DOCENTE/PARTIDA PRESUPUESTAL-Ejecución/JUEZ DE TUTELA-Ordenador del gasto/PLAZAS DOCENTES-Respaldo presupuestal

Las condiciones dignas y justas propicias para el disfrute del derecho al trabajo aparecen notablemente menoscabadas, de manera que la Sala considera procedente conceder el amparo y no resulta conducente aducir la existencia de otro medio de defensa judicial, pues las características del caso concreto son de tal naturaleza que se torna imperioso proteger el derecho vulnerado, para lo cual la acción de tutela brinda la mejor solución en términos de eficacia. En otras oportunidades la Corte ha negado la protección pedida porque los avatares propios del manejo presupuestal conducen claramente a la constatación de la no existencia de la apropiación destinada a satisfacer algunas demandas similares de los asociados, y no siendo el Juez ordenador del gasto, mal podría proferir una orden de inmediato cumplimiento

encaminada a lograr de la Administración una apresurada provisión de recursos no previstos.

Empero, se repite, la situación aquí estudiada es diferente debido a que el Ministerio de Educación, Fondo MEN, firmó convenio con el Municipio de Cubaral y se comprometió a girar unos recursos con cargo a un crédito del BIRF para que el Municipio financiara las plazas docentes creadas con ocasión el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria; así las cosas, no sería entendible la creación de unas plazas docentes sin el debido respaldo presupuestal.

REF.: Expediente No. 25171

PETICIONARIO: DORA NELCY HERNANDEZ ACOSTA

PROCEDENCIA: Juzgado Penal del Circuito de Acacías (Meta)

Santafé de Bogotá, D.C., venticinco (25) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar la sentencia que para decidir la acción de la referencia, fue proferida por el Juzgado Penal de Acacías (Meta), el día quince (15) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. INFORMACION PRELIMINAR

DORA NELCY HERNANDEZ ACOSTA, impetró la acción de tutela, prevista en el Artículo 86 de la Constitución Política, “para reclamar los derechos fundamentales consagrados en los Artículos 11, 13, 25, 48 y 53 que me garantizan el derecho a la vida, a la igualdad ante la Ley y las autoridades, al trabajo con la protección del Estado en condiciones dignas y justas, la garantía a la seguridad social y a no ser menoscabada la libertad y la dignidad humana”.

A. HECHOS

Según la peticionaria, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela, los siguientes hechos:

1. Fue seleccionada como docente en propiedad por el Alcalde de Cubarral (Meta) y desempeña sus funciones en la Escuela Rural San Cayetano. Mediante Decreto No. 10 del treinta (30) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993), fue nombrada y tomó posesión del cargo el día primero (1o.) de febrero de ese año.

2. “La Nación a través del FONDO DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL MEN, celebró un convenio INTER-ADMINISTRATIVO con el Municipio de Cubarral, Meta, para la administración de los recursos de diez (10) plazas docentes, con el fin de desarrollar el programa PLAN NACIONAL DE UNIVERSALIZACION...”. Informa la accionante que “El Municipio de Cubarral, en cumplimiento del presente convenio respaldado por el señor Alcalde, realizó los actos administrativos del ‘NOMBRAMIENTO EN PROPIEDAD’ de los docentes con los requisitos legales establecidos en el Decreto Ley 2277/79”.

3. Según la peticionaria los “motivos primordiales” que la llevan de impetrar la acción de tutela son: “el no pago de mi salario y prestaciones sociales durante ocho meses del año en curso” y “la grave situación que estoy afrontando como educadora nombrada en propiedad, mediante este convenio, ya que están violando algunos derechos que otorga la Constitución Política Nacional”.

II. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISION

El Juzgado Penal del Circuito de Acacías (Meta), mediante Sentencia de octubre quince (15) de mil novecientos noventa y tres (1993), resolvió “conceder el derecho de tutela de protección al trabajador... y en consecuencia ordenó “al Ministerio de Educación Nacional para que a través del Tesoro General de la Nación, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, efectúe el traslado presupuestal correspondiente a la Delegación del Fondo Educativo Regional de Villavicencio, la partida necesaria para cancelar los sueldos adeudados causados de febrero a octubre del presente año, en favor de la educadora DORA NELCY HERNANDEZ ACOSTA, de conformidad al PLAN NACIONAL DE UNIVERSALIZACION (PNU), suscrito con la Administración Municipal de Cubarral, Meta”. Igualmente ordenó al FONDO EDUCATIVO REGIONAL de Villavicencio cancelar “en el término de cuarenta y ocho (48) horas, el salario mensual causado y adeudado a la docente DORA NELCY HERNANDEZ ACOSTA...”. Lo anterior, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. Es el Ministerio de Educación Nacional, a través del Fondo MEN, el encargado de cancelar a

los educadores designados por el Municipio de Cubarral con ocasión del PLAN NACIONAL DE UNIVERSALIZACION, los salarios correspondientes a cada mesada, para lo cual “utilizará el FONDO EDUCATIVO REGIONAL (FER) de Villavicencio” que ubicará los recursos en la Tesorería Municipal. En el caso sub lite, el Ministerio “no ha ubicado los dineros correspondientes a cada salario...”.

2. Es derecho de toda persona escoger o aceptar un cargo del cual dependerá el sustento del trabajador y de su familia. La docente HERNANDEZ ACOSTA, “pese a estar laborando desde el mismo momento de su posesión se ha visto privada del pago de su salario mensual, el cual hasta la fecha no ha recibido ninguna mesada, viéndose sometida ésta y su familia a un estado de necesidad que desconoce su más mínimo derecho”. Estima el fallador de instancia que “con relación al trabajo no basta simplemente con permitir al trabajador el desempeño de una actividad determinada, si de otra parte, es realizada en condiciones injustas o que afecten la dignidad humana, por lo tanto no es lícito en ningún caso al patrono, llámese particular o la misma Administración, el desconocimiento de los principios mínimos fundamentales establecidos por el Artículo 53 complementario del Artículo 25 de la Constitución Política”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A. LA COMPETENCIA

En atención a lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para conocer de la sentencia que resolvió acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

B. LA MATERIA

La docente DORA NELCY HERNANDEZ ACOSTA, acudió al mecanismo de protección previsto en el Artículo 86 de la Carta, invocando los derechos contemplados en los Artículos 11, 13, 25, 48 y 53 del ordenamiento superior, en su sentir vulnerados por la falta de pago de salarios y prestaciones sociales durante ocho (8) meses del año próximo pasado, pese a

haber desempeñado sus tareas como “EDUCADORA nombrada en propiedad”. El Juzgado Penal del Circuito de Acacías (Meta) resolvió favorablemente la acción de tutela impetrada luego de establecer que la actitud del Ministerio de Educación Nacional conculcaba el derecho del trabajo que según el fallador de instancia, comprende el desarrollo de la actividad de que se trate “en condiciones dignas y justas”, condiciones “enunciadas como principios fundamentales en el Artículo 53”.

Corresponde a esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional efectuar el análisis del caso sub-lite y para ello considera indispensable aproximarse al señalamiento del contenido mínimo del derecho al trabajo como pauta para apreciar las circunstancias propias y específicas de la situación planteada en la presente causa.

La Constitución Política de 1991 otorga a la temática laboral un destacado tratamiento, aspecto que revela la importancia que el constituyente quiso otorgarle al trabajo dentro del marco de un estado social y democrático de derecho. El preámbulo de la Carta enuncia el trabajo como uno de los bienes que la organización política pretende asegurar a sus integrantes, al paso que el Artículo primero lo erige en valor fundante de la República. Estos postulados se encuentran en perfecta armonía con el reconocimiento que el Artículo 25 superior hace del trabajo en tanto derecho y obligación social que “goza en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”, predicados que se complementan con las “condiciones dignas y justas”, integradas al derecho mismo y que, según lo tiene establecido la jurisprudencia de esta corporación, son las enunciadas como principios mínimos fundamentales en el Artículo 53 constitucional, a saber:

“igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer a la maternidad y al trabajador menor de edad”. (Sentencia No. T.457/92. Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón)

Así pues, el contenido del derecho al trabajo, tenido por fundamental, desde una perspectiva individual involucra la posibilidad de desempeñar libremente una actividad lícita determinada, pero no se agota en esa faceta tan importante, sino que expande un poco más su ámbito para cobijar elementos adicionales, así por ejemplo, las condiciones en que esa labor se desarrolla, condiciones que, por ende no son constitucionalmente irrelevantes.

Ahora bien, dentro del conjunto de los principios mínimos fundamentales el Artículo 53 de la Carta incorpora la “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo”. Es obvio que quien desempeña un trabajo al servicio de un empleador, por ese medio busca satisfacer necesidades de diversa índole, propósito en razón del cual espera como contraprestación a su labor la obtención de los recursos o emolumentos necesarios a la finalidad de lograr conservación, subsistencia, desarrollo material y cultural. El derecho al trabajo comporta, entonces, una oportunidad para ganarse la vida y desde este punto de vista repercute en el bienestar del trabajador, de los miembros de su familia o de las personas a su cargo. Esta previsión constitucional consulta no sólo principios de teoría económica sino también imperativos de naturaleza humana y familiar, en un esfuerzo por asegurar la primacía de la dignidad cuyo respeto, que al igual que el trabajo, constituye valor fundante de la República. (Artículo 1, Constitución Nacional).

Esa medida de raíz humana profundamente humana se halla tan arraigada en la sociedad de nuestro tiempo que, con fórmulas diversas, pero conducentes todas ellas a reconocer el derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, ha sido recogida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 23), por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Artículo 7) y además por las constituciones de Brasil (Artículo 7), España (Artículo 35), Italia (Artículo 36), México (Artículo 123), Portugal (Artículo 54) y Venezuela (Artículo 87), entre otras.

Ahora bien, los criterios que se dejan expuestos tienen cabal operancia en el campo de la función pública que se ocupa de las relaciones establecidas entre la administración y sus servidores, pues “la administración como una de las mayores fuentes de empleo no puede desconocer el valor del trabajo, así como la prevalencia de los principios enunciados en el Artículo 53 de la Constitución Nacional”. Así la entendió la Corte Constitucional cuando en la antecitada Sentencia No. 457 de 1992 expuso:

Si bien la Administración al momento de escoger sus funcionarios lo hace sobre presupuestos de necesidad del servicio y utilidad pública para que determinado empleo sea desempeñado, no indica ello que la administración imponga su voluntad sobre la persona designada, pues el funcionario también posee intereses y derechos que, si en determinado momento ceden por la necesidad del servicio, superviven en lo que hace a la igualdad -en las condiciones de acceso al servicio-, la libertad y la protección jurisdiccional de su patrimonio.

La Administración no puede unilateralmente entrar a variar los derechos de sus servidores. Se encuentra limitada por factores tales como la autoregulación sobre forma de vinculación al servicio, los derechos que a partir de ella se generan y la forma en que ha de efectuarse el retiro. Es la misma Ley la que ha establecido los derechos y deberes de que gozan las distintas clases de servidores; ella permite a la Administración variar alguna condiciones dentro de ciertos límites en lo que hace a la función pública.

Dentro de este contexto el funcionario tiene el derecho de conocer desde el inicio las condiciones en las que ha de desarrollar su actividad decidiendo libremente si desea o no aceptar el cargo para el cual ha sido designado; por supuesto, no le es dado discutir las condiciones de su ejercicio, pues ellas están establecidas en la Ley.

Aquí no prima la voluntad de la administración porque no estamos frente a una carga pública sino ante una función pública.

A la luz de los postulados transcritos resulta claro que el simple nombramiento de una persona para desempeñar un cargo, genera derechos, situación que se torna más nítida cuando esa persona se posesiona y empieza a cumplir la tarea para la cual fue designada. Dentro de esos derechos se cuenta la respectiva contraprestación consistente en el salario y ciertas prestaciones sociales.

EL CASO CONCRETO

El Ministerio de Educación Nacional y el Municipio de Cubarral (Meta) suscribieron el “Convenio No. 171-PD-92 para la creación y financiación de plazas docentes municipales – Plan Universalización de la Educación Básica Primaria- Crédito Bif 3010-Co-”, en virtud del cual el Municipio se comprometió para con el Fondo “a adelantar las acciones tendientes a la creación de diez plazas docentes municipales correspondientes a la categoría del grado

primero (1o.)...". Se acordó que "la financiación durante los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del año de 1992, el año de 1993 y el año de 1994 estará a cargo del Ministerio de Educación Nacional, a través del Fondo MEN..." que se obligó a "ubicar en forma sucesiva los dineros previstos en la cláusula primera de este contrato, en la Tesorería del Fondo Educativo Regional del Departamento respectivo" y a "cumplir con la anterior obligación durante los años 1992, 1993 y 1994...".

Con base en el anterior convenio, mediante Decreto No. 012 de enero treinta (30) de 1993, el Alcalde Municipal de Cubarral nombró en "en propiedad y como educadora en el nivel de BASICA PRIMARIA, a la señorita DORA NELCY HERNANDEZ ACOSTA ..." quien se posesionó el día primero de febrero de 1993, "del cargo de profesora de la Escuela San Cayetano, de la Vereda Brisas del Tonoa, de este municipio...". Según información aportada por la Tesorería Municipal de Cubarral y corroborada por la representante del Ministerio de Educación ante el FER del Meta, a la docente HERNANDEZ ACOSTA no se le canceló "ningún salario correspondiente a los meses de febrero hasta septiembre de 1993, en razón a que el FONDO DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL no ha cumplido lo pactado en el Convenio No. 171 PD-92- PLAN DE UNIVERSALIZACION DE LA EDUCACION BASICA PRIMARIA-, como es el giro de los recursos para cubrir los respectivos pagos de los trece profesores nombrados por el Municipio, a raíz de una orden emanada por el Ministerio de Educación Nacional...".

Constan en el expediente diferentes comunicaciones dirigidas por los maestros a la División de Educación del Ministerio de Hacienda, al señor Alcalde Municipal, a la Secretaria Ejecutiva de PLAN NACIONAL DE UNIVERSALIZACION, a la delegada del Fondo Educativo Regional FER, en las que recaban una solución urgente al problema. Aparecen así mismo las actas de reuniones en las que los docentes acordaron el cese de actividades. El señor Alcalde Municipal informó que el Municipio "cumplió a cabalidad con toda la documentación que el Fondo -MEN- exigió..." y que "a finales del mes de septiembre del año en curso, el Alcalde, Personero Municipal y los docentes nombrados mediante el Convenio, nos trasladamos a las oficinas del Ministerio en Bogotá, con el fin de obtener una respuesta y personalmente les manifestaron a los docentes que a finales del mes de octubre les estarían cancelando sus haberes".

Sin mayores esfuerzos se aprecia la ostensible violación del derecho al trabajo que proyecta sus nocivas consecuencias en la afectación de otros derechos, tales como el derecho al

mínimo vital, y de la esfera propia de los familiares de la accionante y aún de la correspondiente a los beneficiarios del servicio público de educación. Las condiciones dignas y justas propicias para el disfrute del derecho al trabajo aparecen notablemente menoscabadas, de manera que la Sala considera procedente conceder el amparo tutelar y por ello confirmará la Sentencia revisada. Estima la Sala que no resulta conducente aducir la existencia de otro medio de defensa judicial, pues las características del caso concreto son de tal naturaleza que se torna imperioso proteger el derecho vulnerado, para lo cual la acción de tutela brinda la mejor solución en términos de eficacia, ya que no resultaría lógico ni jurídico hacer depender, en este evento, la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales de eventuales respuestas procuradas mediante las vías ordinarias, que por tardías, prácticamente terminarían anulando el derecho. Es preferible una respuesta de este tipo a patrocinar una demora que ya ha conducido al cese de actividades.

La solución anterior se basa en las peculiaridades del caso bajo examen. En otras oportunidades la Corte ha negado la protección pedida porque los avatares propios del manejo presupuestal conducen claramente a la constatación de la no existencia de la apropiación destinada a satisfacer algunas demandas similares de los asociados, y no siendo el Juez ordenador del gasto, mal podría proferir una orden de inmediato cumplimiento encaminada a lograr de la Administración una apresurada provisión de recursos no previstos.

Empero, se repite, la situación aquí estudiada es diferente debido a que el Ministerio de Educación, Fondo MEN, firmó convenio con el Municipio de Cubaral y se comprometió a girar unos recursos con cargo a un crédito del BIRF para que el Municipio financiara las plazas docentes creadas con ocasión el Plan de Universalización de la Educación Básica Primaria; así las cosas, no sería entendible la creación de unas plazas docentes sin el debido respaldo presupuestal. Lo que se infiere es que esa creación estuvo necesariamente precedida de las provisiones respectivas, más aún cuando el convenio firmado el siete (7) de septiembre de mil novecientos noventa y dos (1992) exige, de conformidad con su propio texto, para su perfeccionamiento y legalización, el “Registro Presupuestal por parte de la Jefatura de Presupuesto del Fondo MEN”. No es clara la demora en que ha incurrido el Ministerio. En ninguna parte del expediente aparece que haya negado u objetado algo, por el contrario, según se desprende de varios escritos ha prometido cancelar lo debido. Nada se sabe entonces acerca de la provisión y del destino de unos recursos que ab initio han debido estar apropiados y destinadas al cumplimiento del convenio. Lo evidente es que a la profesora HERNANDEZ ACOSTA se le nombró y se le posesionó, por medio de actos administrativos que

gozan de la presunción de legalidad, y que habiendo cumplido con su deber no tiene por qué soportar las consecuencias de posibles errores en que hubiere podido incurrir la administración, o de la simple negligencia de los funcionarios.

IV. 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. CONFIRMAR la Sentencia proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Acacías (Meta), el día quince (15) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

SEGUNDO. LIBRENSE por secretaría las comunicaciones a que hace referencia el artículo 36 del decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General