

Sentencia T-1728/00

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Pago oportuno de salarios

PARTIDA PRESUPUESTAL-Gestión y distribución para pago oportuno de salarios

Referencia: expedientes T-356975, y T-356976 (Acumulados).

Acciones de tutela instauradas por Dubis Cecilia Blanquicet Manjarrez Y Dania Clenis Charris Escalante contra el Municipio de Pivijay – Magdalena.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., diciembre doce (12) del dos mil (2000)

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por los Juzgados Primero Promiscuo Municipal de Pivijay y Primero Civil del Circuito de Fundación, Magdalena, dentro de las acciones de tutela interpuestas por las ciudadanas DUBIS CECILIA BLANQUICET MANJARREZ (T-356975) y DANIA CLENIS CHARRIS ESCALANTE (T-356976) contra el Municipio de Pivijay – Magdalena, las cuales fueron acumuladas por auto de la Sala de Selección No. 9 del 12 de septiembre de 2000.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Coinciden las actoras en sus libelos, que en su calidad de auxiliares de servicios generales vinculadas al Concejo Municipal de Pivijay, Magdalena, la Administración Municipal les

adeuda los meses de junio, julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, diciembre de 1999; al igual que los meses de enero, febrero, marzo y abril del año 2000.

Precisan que el pagador del Concejo Municipal ha solicitado reiteradamente al Tesorero Municipal de Pivijay, Magdalena, el valor de lo adeudado sin recibir respuesta alguna.

Afirma que el Alcalde Municipal autorizó el pago de salarios a otras entidades municipales como la Personería y la Contraloría Municipales. En consecuencia solicitan que el juez de tutela proteja sus derechos fundamentales a la vida, trabajo, mínimo vital y móvil, salud y educación, pues, afirman que son cabezas de hogar y que tienen que responder por las obligaciones educativas y la manutención de sus hijos menores.

2. Pruebas

Obra en el expediente las siguientes pruebas documentales:

- * Oficio No. 27 de diciembre 9 de 1999 del pagador del Concejo Municipal, al Tesorero Municipal.
- * Certificado del Secretario-pagador del Concejo Municipal en que consigna los valores que le adeuda la entidad a las tutelantes
- * Declaración extraproceso del señor Ramiro Enrique Boneth García, de la Notaría Unica de Pivijay, Magdalena.
- * Registro Civil de Nacimiento, de sus hijos
- * Resolución No. 011 del 1º de abril de 1999 del Concejo Municipal, por la cual es nombrada la accionante en el cargo de Auxiliar de Servicios Generales del Concejo Municipal.
- * Licencia de Inhumación del señor Pedro Antonio Montenegro Cantillo, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, de fecha 12 de julio de 1990.
- * Oficio NO. 055 de mayo 10 de 2000 del Personero al Juez Primero Promiscuo Municipal de Pivijay, Magdalena, en que se consigna que el Municipio de Pivijay le adeuda a la Personería

Municipal, la suma de \$28.667,180 por concepto de transferencias correspondientes a los meses de febrero, marzo, abril y mayo del 2000, y al personal de empleados se le adeudan los meses de febrero, marzo, abril y mayo del 2000.

* Comunicación del 11 de mayo del 2000, del Secretario del Concejo dirigida al mismo juez en cita, en que se consigna los valores que le adeuda dicho Concejo a la tutelante.

* Comunicación de fecha 12 de mayo del 2000 del Tesorero Municipal al mencionado juez, en que se detalla los valores que el Municipio de Pivijay le adeuda al Concejo Municipal por concepto de transferencias, de los años de 1997, 1998, 1999 y 2000 y los valores que se les pagaron a la Personería y Contraloría.

* Oficio del 12 de mayo del 2000, dirigido por el pagador de la Contraloría Municipal de Pivijay al juez mencionado, en que se indica que el Municipio de Pivijay le adeuda a la Contraloría la suma de \$45.566.050 por concepto de transferencias del presupuesto.

* Constancia de la Registraduría del Estado Civil del Municipio de Pivijay, de la Elección del Alcalde Municipal de Pivijay, en cabeza del señor Alfonso José Romero Romo, y acta de posesión del mismo ante dos testigos.

* Dentro del trámite se recepcionó el testimonio del señor Alcalde Municipal de Pivijay, Magdalena, con fecha 17 de mayo de 2000.

3. Las Sentencias Objeto de Revisión

3.1. Las Sentencias de Primera Instancia

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Pivijay, mediante providencia de 22 de mayo del 2000, decidió conceder las acciones de tutela acumuladas por las peticionarias en contra del Municipio de Pivijay con base en los siguientes argumentos.

En efecto, estimó el juez de tutela que existe omisión y negligencia por parte de la Administración Municipal, para hacer reales las transferencias municipales al Concejo Municipal. En consecuencia decidió el juez que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente la Sentencia T-234 de 1997, el Alcalde Municipal debía cancelar el pasivo salarial de las accionantes para proteger los derechos fundamentales de

las mismas.

3.2. La Impugnación

El Representante legal del Municipio de Pivijay, a través de apoderado judicial, impugnó la decisión de primera instancia, aduciendo que las actoras no son empleadas de la Administración Municipal, sino del Concejo Municipal, que tiene su propia estructura administrativa y su presupuesto independiente, ya que el alcalde no es el nominador de las actoras. Además, aduce que la Contraloría Municipal suspendió las transferencias al Concejo por no tener este último organismo pólizas de manejo de carácter presupuestal, tal como lo ordena la Constitución y la ley.

3.3. El fallo de Segunda Instancia

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Fundación, Magdalena, mediante providencia de junio 2 de 2000, resolvió revocar la decisión judicial aduciendo que:

“Entrando en materia, en los municipios habrá una Corporación administrativa, que la Constitución Nacional contempla en su artículo 312, elegida popularmente para un período de tres años, que se denominará “CONCEJO MUNICIPAL”; con fundamento en este mandato constitucional y en normas legales, se determina entre otras, la Autonomía presupuestal, como una corporación dotada de AUTONOMIA PRESUPUESTAL, también con un presupuesto propio, el cual hace parte del PRESUPUESTO GENERAL del Municipio, tendrá capacidad para contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto destinado a la corporación (Concejo Municipal).

Por otro lado, el Presidente del Concejo Municipal será el ordenar del gasto del presupuesto aprobado. Como también del pago de las nóminas de la planta de personal, que entre esos empleados, se halla la tutelante DUBIS CECILIA BLANQUICET MAJARREZ.

El Alcalde Municipal, por intermedio del Tesorero Municipal, situará, transferirá o consignará dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes a la cuenta del Concejo Municipal, destinado para tal fin, los recursos correspondientes al Concejo Municipal, divididos en doceavas partes, cantidad que el Concejo distribuirá de acuerdo a las necesidades de la corporación administrativa y con cargo a las apropiaciones presupuestales respectivas, y

entre otras, al pago de las nóminas, prestaciones y demás derechos de los empleados del Concejo, así como el pago de los honorarios de los concejales.

El no cumplimiento por parte del Alcalde Municipal, Jefe de Presupuesto y Tesorero Municipal, de no transferir dichos recursos dentro del término que se haya estipulado en el reglamento (Acto Administrativo), constituirá causal de maña conducta contra dichos servidores del municipio de Pivijay, Magdalena, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

Finalmente estima el juez de tutela que las actoras cuentan con otros medios de defensa judicial para reclamar lo pretendido como las acciones de cumplimiento (Ley 393 de 1997) para que la autoridad competente ordene al Alcalde a hacer las partidas o transferencias, municipales con destino al Concejo Municipal quien es el único patrono público de las actoras.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las anteriores decisiones judiciales con base en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991.

1. El problema Jurídico

Las actoras, en su calidad de auxiliares de servicios generales del Concejo Municipal de Pivijay, Magdalena, pretenden, mediante la acción de tutela, que el juez de tutela disponga, mediante una orden judicial que el Alcalde Municipal realice las transferencias que por ley debe hacer con destino al Concejo Municipal de Pivijay, con el propósito de que éste les cancele los salarios de junio a diciembre de 1999 y de enero a abril del año 2000, ya que por esta situación han visto seriamente afectados sus derechos fundamentales a la vida, salud, remuneración, mínimo vital y móvil, así como los derechos de los miembros de sus familias.

3. Reiteración de jurisprudencia. El mínimo vital y el caso concreto. La viabilidad extraordinaria de la acción de tutela en asuntos laborales.

En efecto, como se viene sosteniendo en varias sentencias de reiteración, en lo que hace a la liquidación y pago de las obligaciones laborales, la tutela se torna inviable, toda vez que este tipo de controversias han de resolverse delante del estrado judicial competente. No obstante, esta afirmación no es absoluta, ya que la misma doctrina constitucional ha dispuesto que esta improcedencia general en materia laboral admite excepciones.

En efecto, como supuestos extraordinarios admitidos ya por la jurisprudencia, que según ella deben ser analizados de acuerdo con las circunstancias concretas del caso, se ha admitido su procedencia excepcional, ya porque se busque evitar un perjuicio irremediable, bien porque no se cuenten con otros medios de defensa judicial, o porque estos resulten ineficaces para la protección de los derechos fundamentales afectados, teniendo en cuenta el apremio que demande su protección.¹

En el caso que se revisa, encuentra la Sala que, bajo la perspectiva arriba descrita, resulta procedente conceder el amparo solicitado, ya que se encuentra probado uno de los extremos citados, vale decir, la afectación del mínimo vital ante el apremio de la situación económica de las peticionarias (folios 1 y 2 de ambos expedientes), quienes carecen de ingresos diferentes al de sus salarios, y que se han visto afectadas por su no pago durante 11 meses.

Es esta, otra de las tantas oportunidades en las cuales esta Corte se pronuncia sobre un asunto en el que está involucrado un municipio, por incuria de los funcionarios que lo dirigen.

Si a esto, sumamos las preocupantes cifras que arrojó el estudio estadístico integral de 1997, elaborado para esta Corporación en la Unidad de Tutela, donde aparecen las alcaldías y gobernaciones como las entidades más demandadas (un total de 6.662 o lo que es lo mismo un 19.78% del total de amparos en todo el país), ello aunado a una jurisprudencia reiterativa en el asunto, en el año en curso², nos encontramos ante una cascada de acciones de tutela producto de una recurrente omisión por parte de las autoridades competentes, respecto de la apropiación oportuna de las sumas destinadas al pago de las obligaciones salariales frente a sus empleados.

“Corresponde entonces a las entidades públicas, efectuar con la debida antelación, todas las gestiones presupuestales y de distribución de partidas que sean indispensables para garantizar a sus trabajadores el pago puntual de la nómina. Cuando la administración provee un cargo está abocada a verificar la existencia del rubro presupuestal que le permita sufragar

la respectiva asignación, y de ahí que su negligencia no excuse la afectación de los derechos pertenecientes a los asalariados -docentes, sobre quienes no pesa el deber jurídico de soportarla.

“Por tanto, esta Sala de Revisión amparará la protección de los docentes afectados en el caso presente para garantizar el pago oportuno de sus salarios, pese a la existencia de otros medios de defensa, no tan eficaces como la tutela, para neutralizar los perjuicios irrogados a los trabajadores y la consiguiente violación de sus derechos fundamentales. Así ha procedido la Corte Constitucional en casos similares en donde ha tutelado los derechos invocados en los siguientes fallos : T-167 de 1994, T-063 de 1995, T-146 de 1996, T-565 de 1996, T-641 de 1996, y T-006 de 1997.

“Finalmente se recuerda, que si bien la ejecución de partidas presupuestales es en principio, ajena a los alcances de la acción de tutela, resulta procedente siempre que la causa de la vulneración de los derechos constitucionales sea la omisión de la autoridad pública que, conocedora de sus compromisos, evade el adelantamiento oportuno y eficaz de las medidas enderezadas a satisfacerlos en forma puntual.” (Cfr. Sentencia de reiteración T-234 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz).

De cuanto antecede, se concluye que la ineficiencia de la administración municipal, evidenciada en la dilatada demora en el cumplimiento de sus compromisos legales y constitucionales para con sus funcionarios, afecta no sólo los derechos fundamentales de ellos, sino también los de sus familias.

Ahora bien, no ignora esta Corte que en principio el Concejo Municipal de Pivijay, es la entidad que debe pagar los salarios de sus trabajadores y servidores públicos conforme lo disponen las leyes 136 y 175 de 1994, así como el decreto 360 de 1995.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que el Presidente del Concejo Municipal es el ordenador del gasto del presupuesto aprobado como del pago de las nóminas de su planta de personal, también lo es que el Alcalde Municipal, por intermedio del tesorero municipal, es quien deberá transferir, dentro de los diez primeros días hábiles de cada mes, al Concejo Municipal los dineros pertinentes en doceavas partes para sufragar las necesidades de la corporación administrativa con el propósito de pagar las nóminas, prestaciones y demás derechos de los empleados del Concejo Municipal.

Por lo tanto, esta Sala de Revisión amparará la protección de las servidoras públicas afectadas en el caso subexamine para garantizar el pago oportuno de sus salarios, pues así, ha procedido la Corte en casos similares en donde ha tutelado a trabajadores municipales³. En consecuencia se ordenará al Alcalde Municipal de Pivijay, Magdalena, para que ordene, conforme al presupuesto, las transferencias pertinentes con destino al Concejo Municipal para el pago de los salarios adeudados a las peticionarias.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la Sentencia proferida por el Juzgado 1 Civil del Circuito de Fundación, Magdalena, de fecha 28 de junio del año 2000, que, a su vez revocó la Sentencia de 22 de mayo del año 2000, proferido por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Pivijay, Magdalena, en los procesos de tutela acumulados T-356975, y T-356976, presentados por las ciudadanas DUBIS CECILIA BLANQUICET MANJARREZ y DANIA CLENIS CHARRIS ESCALANTE.

Segundo.- CONCEDER el amparo solicitado de los derechos a la remuneración, mínimo vital y móvil. En consecuencia, ORDENASE al Alcalde Municipal de Pivijay, Magdalena, si ya no lo hubiere hecho, proceda, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación del presente fallo, a situar los dineros con destino al Concejo Municipal, conforme a la ley para el pago de los salarios dejados de percibir por las actoras. Si por la imprevisión administrativa, no hubiere la partida presupuestal correspondiente, los 8 días, se concederán para que se inicien los trámites correspondientes con miras a efectuar las adiciones y operaciones presupuestales que permitan el pago. Igualmente deberá realizar todas las gestiones que logren finalmente realizar las transferencias establecidas por la ley. Así mismo, el pagador del Concejo Municipal de Pivijay, Magdalena, una vez recibidas del Tesorero Municipal las acreencias aludidas deberá satisfacer las acreencias laborales debidas a las peticionarias.

Tercero.- Prevengase a la Administración Municipal de Pivijay, Magdalena, a través de su representante Legal para que evite incurrir en las omisiones ilegítimas que originaron el presente proceso, so pena de las sanciones que le corresponde por ley.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Sobre el pago oportuno de la remuneración consultar Sentencias T-167 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-015 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-063 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-146 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-437 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-565 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-641 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-006 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-081 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-234 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-273 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-527 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-528 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-012 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Cfr. T-165 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-170 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-211 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-212 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-220 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-289 y T-222 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-484 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-271 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

3 T-167 de 1994, T-063 de 1995, T-234 de 1997, T-565 de 1996.