

T-202-96

Sentencia T-202/96

DERECHO AL TRABAJO-Remuneración mínima vital y móvil

El derecho fundamental al trabajo brinda a quien lo ejerce, la posibilidad a obtener un ingreso que le permita satisfacer las necesidades propias y las de su familia; por esta razón, es legítimo esperar de su patrón una contraprestación económica que le permita procurarse el sustento que requiere; en caso contrario, vería afectado en su bienestar personal y, eventualmente cercenada una de las manifestaciones del derecho fundamental al trabajo, sin que pueda predicarse el ejercicio pleno de ese derecho, cuando la persona que lo desempeña no pueda contar con una remuneración justa por esa labor.

ACCION DE TUTELA-Pago de salario a docente según convenio

Cuando las entidades del Estado se comprometen a girar unas sumas de dinero, en cumplimiento de convenios suscritos con entidades territoriales, no resulta entendible que la Administración, como en este caso, cree unas plazas docentes y provea las vacantes, sin el respaldo presupuestal necesario para dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de esos convenios. Las específicas condiciones en que se encuentra la actora, hacen que proceda el amparo de tutela, por cuanto el hecho de no recibir su salario completo y en forma cumplida, pone en peligro la subsistencia de ella y sus hijas.

La Administración debe adelantar los trámites pertinentes para asegurar la disponibilidad presupuestal al momento de efectuar los pagos que impone el compromiso de nómina adquirido con los trabajadores, pues no es posible pretender que la Administración traslade los efectos dañosos derivados de su actuar negligente, a las personas que prestan sus servicios al Estado.

SALARIO-Pago oportuno a docente/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Pago oportuno de mesadas pensionales

Cuando a un trabajador no se le paga el salario correspondiente por la actividad que desempeña, las condiciones justas del mismo se ven mermadas hasta el punto de no poder aducir la existencia de otros medios de defensa judicial para obtener el pago de las sumas

adeudadas, porque las consecuencias de esa falta de pago son de tal gravedad, que hace necesario proteger el derecho vulnerado a través de la acción de tutela, que en estos casos, es el medio más eficaz e inmediato.

Referencia: Expediente No. T-87.791

Peticionaria: Genith del Rosario Figueroa Burbano contra el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y la Fiduciaria del Estado S.A.

Procedencia: Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección "D".

Tema: Derecho a la igualdad - Derecho al trabajo- pago oportuno del salario a los trabajadores.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C. nueve (9) de mayo de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-87.791, adelantado por la señora Genith del Rosario Figueroa Burbano contra el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y la Fiduciaria del Estado S.A.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para

efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Solicitud

La señora Genith del Rosario Figueroa Burbano interpuso acción de tutela ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en contra del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional y la Fiduciaria del Estado S.A., por presunta violación de los derechos fundamentales constitucionales al trabajo, a la igualdad, al pago oportuno del salario, y los derechos de los niños, consagrados en los artículos 11, 13, 25, 53 y 44 de la Constitución Política, respectivamente.

2. Hechos

Afirma la actora, que entre el Ministerio de Educación Nacional -actuando a través de la Fiduciaria del Estado S.A.- y el Municipio de Contadero (Nariño), se suscribió el Convenio 001 de 1994, por medio del cual se comprometieron a cofinanciar, durante el término de 3 años, los salarios y prestaciones sociales correspondientes a las plazas de docentes autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional. Al finalizar el periodo, esa obligación será asumida en su integridad por el Municipio de Contadero.

En desarrollo de ese Convenio, la peticionaria fue nombrada para cubrir la plaza de docente en la Escuela Rural Mixta "Josefina Las Delicias" del Municipio de Contadero, con una asignación mensual de \$193.781.00, cargo que ha venido desempeñando desde diciembre 12 de 1994 hasta la fecha.

Estima la actora que la omisión de las autoridades acusadas estriba en no haber realizado oportunamente las gestiones necesarias para que pudiera efectuarse el pago de su salario lo cual implica que no pueda satisfacer las necesidades propias y de sus dos menores hijas.

Como prueba de sus afirmaciones, la peticionaria aporta fotocopia del convenio 001, suscrito

entre la Fiduciaria del Estado, en nombre del Ministerio de Educación, y el Municipio de Contadero, fotocopia del decreto 035 de 1994 expedido por el Alcalde Municipal de Contadero y por medio del cual se nombró a la actora como Maestra en Plaza Cofinanciada en la Escuela Rural Mixta Josefina - Las Delicias de ese Municipio.

3. Pretensiones.

La actora solicita que se ordene al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional y la Fiduciaria del Estado S.A., realizar todas las gestiones necesarias para pagar su salario.

III. ACTUACION PROCESAL

Una vez recibida la presente acción de tutela, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D", avocó el conocimiento y ordenó oficiar a la Fiduciaria del Estado S.A. para que informara al Despacho si se encontraba dando cumplimiento a las obligaciones contraídas en virtud del Convenio 001 suscrito entre esa entidad y el Municipio de Contadero, si se encuentra al día en la ubicación de dineros para el pago de docentes y si tiene conocimiento de que a la señora Genith del Rosario Figueroa Burbano, se le han cancelado en forma oportuna sus salarios; en caso negativo, si sabe las razones del incumplimiento en los pagos.

El a-quo requirió al Ministerio de Educación Nacional para que informara sobre los controles que ejerce esa entidad para garantizar que la Fiduciaria del Estado S.A. cumpla con los convenios suscritos con los municipios para la cofinanciación de plazas docentes.

Igualmente solicitó al Alcalde del municipio de Contadero información acerca de la cancelación oportuna del salario a la actora, en caso contrario, las razones de la mora en dichos pagos.

A pesar del requerimiento hecho por el Tribunal, ni la Alcaldía Municipal de Contadero ni el Ministerio de Educación Nacional cumplieron la orden del fallador de instancia en el sentido de enviar los informes solicitados.

Mediante oficio 328379 de fecha 27 de noviembre de 1995, la Fiduciaria del Estado S.A. informó al Despacho que el convenio suscrito con el Municipio de Contadero, se hizo con

cargo a la vigencia fiscal de 1993, y la Administración Municipal llenó las vacantes en diciembre de 1994, afectando así las proyecciones de recursos destinados para pagar el salario de dichos profesores.

Ante esta situación, el F.I.S. autorizó, mediante comunicación 0639 de marzo 1° de 1995, y con base en las actas de posesión de los docentes, el pago al Municipio de Contadero de la suma \$650.069.35, por medio del Banco del Estado sucursal Pasto.

Anota que el convenio que debía regir para el año de 1995, no fue suscrito con la Fiduciaria del Estado, sino con la Fiduciaria la Previsora S.A. y el F.I.S.

Por su parte, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social F.I.S., mediante oficio de fecha 1° de diciembre de 1995, informó al Tribunal que en el mes de mayo de ese año solicitó concepto al Departamento Nacional de Planeación - Dirección General de Presupuesto, para ampliar la cobertura en las plazas docentes de primaria para el año de 1995; una vez obtenida esa aprobación, el 17 de julio se elaboró el convenio que regiría para 1995, incluyendo el 70% a cargo del F.I.S. y el 30% restante a cargo del Municipio de Contadero, habiendo sido entregada el 29 de septiembre por parte del F.I.S., la suma de \$8' 297.979.00, a la señora Cecilia Chamorro de Lince, de la UDECO de Nariño.

La Dirección General de Presupuesto, mediante oficio 5019 de diciembre 1°, manifestó, que conforme al artículo 32 del decreto 2112 de 1992, su función, entre otras, es la de asesorar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la elaboración del presupuesto; y los organismos que conforman el Presupuesto General de la Nación, entre ellos el F.I.S., ejecutan directamente su presupuesto, "priorizando las asignaciones de los recursos disponibles" de acuerdo a sus obligaciones, una vez que la Dirección del Tesoro Nacional haya situado esos recursos en las pagadurías.

1. La decisión.

a. Sentencia de instancia

En providencia fechada el cuatro (4) de diciembre de 1995, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D", resolvió no conceder el amparo a los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al pago oportuno del salario y los derechos

de los niños, invocados por la señora Genith del Rosario Figueroa Burbano, por considerar que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario, viable sólo a falta de un instrumento constitucional o legal diferente, es decir, cuando no se disponga de un medio de defensa judicial distinto para lograr el amparo de los derechos que se estiman conculcados; y siendo el derecho al pago oportuno del salario un derecho de rango legal, la peticionaria cuenta con las acciones ordinarias que ofrece el ordenamiento jurídico para reclamar ante las autoridades competentes ese pago.

Sin embargo, el Tribunal llama la atención sobre la actuación negligente de la Dirección Nacional de presupuesto y el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, así como del Fondo de Inversión Social (F.I.S.), cuya conducta es causa de que no se cancele oportunamente el salario que la actora reclama.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. El derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

La Constitución Política en su artículo 25 establece que el trabajo es un derecho y una obligación social, por ello le otorga una protección especial, reconociéndolo como uno de los bienes que el Estado debe garantizar a todos los ciudadanos, en condiciones “dignas y justas”. Dichas condiciones se enuncian en el artículo 53 del mismo ordenamiento que incluye, entre otras, la “remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo”.

Entonces, el derecho fundamental al trabajo brinda a quien lo ejerce, la posibilidad a obtener un ingreso que le permita satisfacer las necesidades propias y las de su familia; por esta razón, es legítimo esperar de su patrón una contraprestación económica que le permita procurarse el sustento que requiere; en caso contrario, vería afectado en su bienestar personal y, eventualmente cercenada una de las manifestaciones del derecho fundamental al trabajo, sin que pueda predicarse el ejercicio pleno de ese derecho, cuando la persona que lo desempeña no pueda contar con una remuneración justa por esa labor.

3. Derecho al pago oportuno del salario. Existencia de otros medios de defensa judicial.

La Corte Constitucional ha dicho que el pago de salario no puede ordenarse cuando no existe la partida presupuestal correspondiente para satisfacer las obligaciones laborales, pues el juez de tutela no puede arrogarse las facultades exclusivas del ordenador del gasto, que son de índole administrativa. Sin embargo, otra es la situación cuando las entidades del Estado se comprometen a girar unas sumas de dinero, en cumplimiento de convenios suscritos con entidades territoriales, pues tales convenios hacen presumir la existencia de tales partidas presupuestales; no resulta entendible que la Administración, como en este caso, cree unas plazas docentes y provea las vacantes, sin el respaldo presupuestal necesario para dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de esos convenios.

Lo anterior exige una actividad por parte de la Administración, que se traduce en adelantar los trámites pertinentes para asegurar la disponibilidad presupuestal al momento de efectuar los pagos que impone el compromiso de nómina adquirido con los trabajadores, pues no es posible pretender que la Administración traslade los efectos dañosos derivados de su actuar negligente, a las personas que prestan sus servicios al Estado.

A este respecto es pertinente citar reciente jurisprudencia de esta Corporación que expresó:

“Ahora bien, para que cumpla los enunciados cometidos, en especial si se tienen en cuenta factores tales como la precariedad de los ingresos del trabajador, la inflación y la consiguiente pérdida del poder adquisitivo de la moneda, el pago del salario debe ser oportuno, es decir, ha de producirse dentro de los términos estipulados o previstos en el correspondiente régimen jurídico.

Para ello, en el caso de las entidades públicas, es de esperar una actividad administrativa eficiente y previsiva, que con la debida antelación lleve a cabo las gestiones necesarias en el campo presupuestal y en la distribución de las partidas que habrá de ejecutar, según la normatividad correspondiente, para asegurar que los pagos de nómina, cuya prelación es evidente, se cumplan en la oportunidad debida.

Adoptar la cómoda posición de permitir que lleguen las fechas de vencimiento de los pagos, sin haber tomado en su momento las precauciones que la prudencia aconseja, implica necesariamente que la administración -como en este caso se alega- sea sorprendida a cada

paso por su propia negligencia, de la cual no son los trabajadores responsables ni tienen porqué correr con las contingencias que el descuido oficial apareja.

Recuérdese, por otra parte, que en el momento de proveer los cargos, la administración está obligada a verificar si, según el presupuesto, puede atender el pago puntual de las asignaciones correspondientes.

La cancelación tardía de los emolumentos debidos al trabajador lesiona gravemente sus derechos, en particular el que tiene a trabajar dentro de unas condiciones dignas y justas (artículo 25 C.P.), y compromete la responsabilidad del patrono” (Sentencia T-063 de 1995. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Cuando a un trabajador no se le paga el salario correspondiente por la actividad que desempeña, las condiciones justas del mismo se ven mermadas hasta el punto de no poder aducir la existencia de otros medios de defensa judicial para obtener el pago de las sumas adeudadas, porque las consecuencias de esa falta de pago son de tal gravedad, que hace necesario proteger el derecho vulnerado a través de la acción de tutela, que en estos casos, es el medio más eficaz e inmediato.

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha dicho:

“Con el objeto de asegurar la protección inmediata de los derechos fundamentales, la Constitución consagra la acción de tutela, condicionando su ejercicio a la no disponibilidad de otros medios de defensa judicial. Los recursos de la vía gubernativa no son medios de defensa judicial a disposición del afectado, sino mecanismos de control de legalidad de las propias actuaciones administrativas. Por ello la norma que regula la acción de tutela no supedita su interposición al agotamiento previo de la vía gubernativa (D. 2591 de 1991, art. 9º).

“De otra parte, atendidas las circunstancias concretas del solicitante – cuyo sustento familiar depende de su trabajo- es evidente que someter la reclamación de 17 días de salario no pagados al desarrollo de un proceso laboral administrativo, se revela como una exigencia irrazonable, dadas la cuantía mínima de la pretensión, su duración y el costo asociado a la

representación judicial, a lo que se añade la ausencia de conflictividad que apareja el fundamento de su pretensión y el reconocimiento de su derecho. La Sala considera que los anotados elementos de hecho que concurren en el presente caso, por su carácter singular y excepcional, conducen a admitir la procedencia de la acción de tutela que de otro modo no podría prosperar".(Sentencia T-420 del 6 de octubre de 1993. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

4. El caso concreto.

Es claro para esta Sala de Revisión, que aunque a la actora le asisten otros medios de defensa judicial para buscar la protección de los derechos que ella estima vulnerados, las específicas condiciones en que se encuentra la actora, hacen que proceda el amparo de tutela, por cuanto el hecho de no recibir su salario completo y en forma cumplida, pone en peligro la subsistencia de ella y sus hijas.

No puede esta Corporación estar de acuerdo con la actitud negligente e indolente de la Administración, cuando a pesar de saber que debe cancelar unas sumas periódicas y fijas, como lo es el salario de sus trabajadores, omite o retarda la realización de los trámites pertinentes para situar los dineros con el fin de cumplir cabalmente con dichas obligaciones.

A pesar de que ni la Alcaldía Municipal de Contadero ni el Ministerio de Educación Nacional cumplieron la orden del fallador de instancia en el sentido de enviar los informes solicitados, del acervo probatorio que contiene el expediente se puede inferir que ese Ministerio contrajo compromisos en virtud de los cuales, se obligó a cofinanciar el pago de los docentes de primaria del Municipio de Contadero. Posteriormente, el Fondo de Inversión Social (F.I.S.) suscribió un contrato con la Fiduciaria del Estado S.A. en virtud del cual los recursos para el pago de esos docentes en el año de 1995, se deberían situar a través de la Fiduciaria.

De los informes rendidos por el F.I.S. y por la Dirección General de Presupuesto (Fls. 59 y ss.) se infiere la negligencia de estas entidades y, particularmente, del Fondo, pues hasta el mes de julio se elaboró el convenio con el Municipio, y sólo hasta el mes de septiembre se efectuó el desembolso correspondiente, lo cual significa un injustificable retraso en el cumplimiento de sus obligaciones, si se toma en cuenta que el Fondo tenía conocimiento de que desde el mes de diciembre de 1994, el Municipio había provisto las plazas docentes creadas con fundamento en ese convenio, nombrando en una de ellas a la actora, quien se encuentra

laborando en forma ininterrumpida desde esa fecha.

De lo anteriormente expuesto, se deduce, que las entidades citadas han vulnerado los derechos fundamentales de la señora Figueroa Burbano, al no actuar con la diligencia necesaria para garantizar que la actora reciba cumplidamente su salario, vulnerando así los derechos fundamentales de la peticionaria, pues como quedó dicho en la parte considerativa de esta providencia, el no pagar el salario a un trabajador lo coloca en una situación tan difícil, que terminan por vulnerarse sus derechos fundamentales.

DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda Subsección "D", negando la tutela solicitada por la señora Gineth del Rosario Figueroa Burbano por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales constitucionales al trabajo, a la igualdad, al pago oportuno del salario, y los derechos de los niños, consagrados en los artículos 11, 13, 25, 53 y 44 de la Constitución Política, a la señora Ghenit del Rosario Figueroa Burbano. En consecuencia, ORDENASE al Municipio de Contadero, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional y al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, que en el improrrogable término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, si aún no se ha hecho, inicien los trámites pertinentes a fin de hacer llegar los dineros presupuestados para efectuar el pago a la señora Genith del Rosario Figueroa Burbano.

TERCERO: COMUNICAR a través de la Secretaría General de la Corte Constitucional el contenido de esta sentencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "D", al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional, al Fondo de Cofinanciación

para la Inversión Social y a la peticionaria de la presente tutela.

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

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General