

Sentencia T-237/00

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

Referencia: expediente T-257821

Acción de tutela incoada por Jesús Antonio Donoso Mendoza contra el Municipio de Guamo (Tolima)

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., el tres (3) de marzo de dos mil (2000).

La Sala Quinta 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

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por los juzgados Primero Civil Municipal y Segundo Civil del Circuito de Guamo (Tolima).

I. ANTECEDENTES

Jesús Antonio Donoso Mendoza instauró acción de tutela contra el Municipio de Guamo, por estimar violados los derechos al trabajo y a la asistencia social.

Afirmó el actor que desde hace 11 años labora como conductor para el mencionado ente territorial, y que, a la fecha de proposición de la acción en referencia -2 de agosto de 1999-, éste le adeudaba los siguientes conceptos: prima de vacaciones de 1995, dos primas de vacaciones de 1997, auxilio escolar, dos períodos de vacaciones de 1999 y las primas correspondientes, prima de servicios de 1999, sueldo de junio de 1999 y prima de antigüedad.

Alegó el demandante que el 6 de julio de 1999 el municipio le dio vacaciones sin haberle

pagado lo correspondiente a las mismas, y sin cancelarle el salario del mes de junio, la prima semestral y la prima de vacaciones, por lo que lleva tres meses sin recibir ingreso alguno.

Aseveró que la falta de pago de tales rubros afectaba gravemente la situación económica de su familia, pues dijo tener dos hijos de cinco y once años de edad, quienes dependían exclusivamente de los escasos ingresos del actor. Manifestó que se encontraba en mora en el pago de la pensión educativa de los menores, que los enviaba al colegio sin mesada alguna, y que no les había podido comprar sus uniformes.

Expresó que tenía deudas pendientes con dos particulares y con “Coopdesarrollo”; que se vio obligado a empeñar algunos bienes -licuadora, olla a presión, una cadena y un anillo-; que ya en ninguna parte le dan crédito, y que la peor referencia es decir que es empleado del Municipio.

Al proceso se aportaron certificados de dos particulares, en los que hacen constar que el demandante les adeuda \$993.000 y \$1.055.571, respetivamente. Se recibió declaración a William Antonio Vallejo Ariza, según la cual el peticionario vive en unión libre y tiene dos hijos que económicamente dependen en forma exclusiva de él, ya que su compañera no trabaja; que el único bien que el demandante posee es la casa donde habita, que vive endeudado y que ha tenido que empeñar unas joyas. El juez también oyó en declaración a Pioquinto Octavo Suárez y a José Luis Valdez Cárdenas, quienes coincidieron en las afirmaciones de Vallejo Ariza.

Por su parte, la Directora de la “Escuela Santa Ana”, mediante escrito del 13 de agosto, certificó que el demandante se encontraba en mora en el pago de las pensiones escolares de sus dos hijos, correspondientes al período que va de febrero a agosto de 1999.

Se anexaron documentos expedidos por la Alcaldía Municipal, en los que consta que el salario del demandante es de \$544.027, y en uno de ellos se hace una relación de lo que el ente demandando le adeuda, suma que asciende a \$3.164.026. El Tesorero pagador dijo que ésta no se había cancelado oportunamente por falta de disponibilidad presupuestal.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

El Juzgado Primero Civil Municipal de Guamo, mediante fallo del 25 de agosto de 1999, negó

el amparo solicitado ya que, a su juicio, la situación del actor no encajaba dentro de la definición de perjuicio irremediable que establecía el Decreto 306 de 1992.

Expresó que el derecho al trabajo no se había vulnerado por cuanto el vínculo laboral se encontraba vigente. En relación con los derechos de los niños tampoco percibió el juez violación alguna, ya que éstos tenían acceso en forma muy humilde a lo necesario y se les estaba prestando el servicio educativo.

Estimó que la responsabilidad recaía en la inercia del actor, quien no había recurrido a los medios legales para reclamar sus derechos.

El fallo fue impugnado por el demandante y, en segunda instancia, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Guamo, confirmó la decisión del a quo, pues consideró que el actor tenía otro medio de defensa judicial. Señaló que la administración municipal sólo debía al actor el salario de junio, lo que demostraba que no estaba en peligro su subsistencia ni la de su prole.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Inexistencia de la norma reglamentaria que definía el perjuicio irremediable. Ineficacia del medio judicial ordinario. Violación del mínimo vital del trabajador y de su familia por el no pago de salarios y prestaciones

Como se desprende del artículo 86 de la Carta, la acción de tutela es un mecanismo excepcional, cuya prosperidad está condicionada por la inexistencia de otro medio de defensa judicial, o por la ineficacia del mecanismo ordinario -analizadas las particularidades de cada caso concreto, de conformidad con lo dispuesto el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991-. También se consagra la posibilidad de que el amparo constitucional se pueda otorgar de manera transitoria, cuando se está ante el riesgo de un perjuicio irremediable.

Por ese carácter subsidiario o supletorio, en constante y reiterada jurisprudencia se ha sostenido que la acción de tutela no es instrumento adecuado para obtener el pago de deudas laborales (ver Sentencia T-01 del 23 de enero de 1997). No obstante, en aplicación del principio de efectividad de los derechos (artículo 2 C.P.) y ante circunstancias extraordinarias que impliquen la afectación del mínimo vital del trabajador, se ha accedido a

brindar, por esta vía, la protección invocada, puesto que en tales eventos el medio ordinario resultaría inoficioso y tardío.

Ahora bien, expuestas las anteriores consideraciones de carácter general, se desciende al caso objeto de análisis, respecto del cual la Corte estima conveniente hacer algunas observaciones en relación con los argumentos expuesto por el juez de primera instancia.

Uno de los fundamentos del a quo para negar la tutela consistió en la aplicación del concepto de perjuicio irremediable que traía el Decreto 306 de 1992, el cual, a su juicio, no se ajustaba al daño alegado por el peticionario.

Al respecto debe recordarse que el numeral 1) del artículo 6 Decreto 2591 de 1991 estableció que se entendía como irremediable el perjuicio que sólo pudiera ser reparado en su integridad mediante una indemnización. Dicha definición legal fue declarada inexecutable por la Sala Plena de esta Corporación, mediante sentencia C-531 del 11 de noviembre de 1993 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), puesto que se consideró que ese precepto restringía indebidamente el alcance del artículo 86 de la Carta.

Por su parte, el artículo 1 del Decreto 306 de 1992, “por el cual se reglamenta el Decreto 2591 de 1991”, contenía la misma definición de perjuicio irremediable y adicionalmente enunciaba los casos en los que el daño no podía catalogarse como tal.

Ahora bien, respecto de esta disposición reglamentaria, se tiene que, en un primer momento, a partir de la declaración de inexecutable de la norma legal que le servía de sustento a aquélla, operó el fenómeno del “decaimiento del acto administrativo”, figura prevista en el artículo 66, numeral 2, del Código Contencioso Administrativo, según la cual los actos administrativos -aunque conserven vigencia- pierden su fuerza ejecutoria “cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho” (Cfr. Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara).

Y no sólo eso sino que, en virtud de la declaración de inexecutable del precepto legal, cabía en casos concretos la inaplicación de la disposición reglamentaria por su abierta incompatibilidad con la Constitución (art. 4 C.P.).

Ahora bien, con posterioridad, y como consecuencia de una acción de nulidad presentada

contra el artículo 1 del Decreto 306 de 1992, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante fallo del 6 de febrero de 1996 (expediente 3331.M.P: Dr. Rodrigo Ramírez González), declaró la nulidad de dicha norma. En el citado fallo se afirmó:

“Es evidente entonces que la facultad de apreciación consagrada en el artículo 6 numeral 1 - del Decreto 2591 de 1991- fue restringida en su reglamentación por el artículo citado del Decreto 306, hecho que lleva a que una disposición que la Corte Constitucional considera una hipótesis abierta de carácter fáctico se convierta en una norma cerrada y casuista, lo que restringe su aplicación transgrediéndose así el artículo 86 de la Carta”.

En conclusión, se tiene que el juez de instancia aplicó una regla que había sido excluida del ordenamiento jurídico por violar disposiciones superiores, error de Derecho que debe corregir esta Sala.

En segundo lugar, tampoco comparte la Corte la apreciación que hicieron los jueces sobre el mínimo vital, pues resulta indiscutible que, en el caso objeto de análisis, abundante material probatorio demuestra que efectivamente la administración municipal le debía al trabajador todos los rubros mencionados por él en su escrito de demanda, y que, como consecuencia de esa reprochable omisión, se ha visto abocado a empeñar sus escasos bienes, lleva seis meses de mora en el pago de pensiones escolares de sus dos hijos menores, tiene deudas con dos particulares por más de dos millones de pesos, y su compañera permanente se dedica a los oficios del hogar, y apenas esporádicamente trabaja como lavandera. Cabe ahora preguntarse: ¿acaso se requería de más pruebas para deducir que el mínimo vital del trabajador y de su familia estaba en peligro?

Sin que sea necesario hacer mayores elucubraciones, para la Corte es evidente que la digna subsistencia se ha visto afectada. Al respecto, se reitera:

“En principio, la no cancelación de los salarios a un trabajador por parte de su empleador, configura un perjuicio irremediable que, como se ha anotado, pone en peligro el derecho fundamental a la subsistencia y los demás derechos conexos, en todos los casos en los que no se encuentre debidamente acreditado que el trabajador cuenta con rentas suficientes y distintas de las que provienen de su trabajo.

Sólo en los casos en los que esté acreditado que el actor cumple con las requisitos establecidos por las leyes tributarias para estar obligado a presentar declaración de renta y complementarios, es del caso que el juez de amparo juzgue qué tan largo debe ser el lapso durante el cual la omisión del pago de su salario no le causa un perjuicio irremediable que amerite la procedencia de la tutela” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-995 del 9 de diciembre de 1999. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Por otra parte, también debe señalarse que del hecho de que afortunadamente los hijos del peticionario no hubiesen sido excluidos de la escuela por no pagar las respectivas pensiones, es inaceptable deducir que el derecho a la educación de los menores no esté en grave peligro, ya que la falta de pago de las respectivas mensualidades y de la matrícula puede comprometer, tarde o temprano, la continuidad del proceso educativo de los dos niños. Además, según lo narra el actor, no ha tenido los recursos para comprarles uniformes a sus hijos, ni para que éstos coman algo en su recreo, lo que evidencia una situación de pobreza agobiante que, ya a su corta edad, deben sufrir los menores. Por lo anterior, esta Sala estima que se ha transgredido el artículo 44 de la Carta, que consagra los derechos fundamentales de los niños a la educación y a una alimentación equilibrada.

Esta Sala no admite la falta de disponibilidad presupuestal como excusa que libere al empleador público de pagar oportunamente los salarios y prestaciones a los trabajadores, pues la misma denota negligencia administrativa. Conductas como la descrita violan el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas y desconoce la especial protección que el Estado debe brindar a la actividad laboral (artículo 25). Se reiteran los siguientes criterios:

“...la falta de presupuesto de la administración, o la insolvencia del empleador particular, como motivo para no pagar oportunamente los salarios no constituye razón suficiente para justificar el desconocimiento de derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas y el bienestar del trabajador y sus familiares.

(...)

Con todo: si la entidad deudora es de carácter público, la orden del juez constitucional encaminada a restablecer el derecho violado, deberá ser que, en un término razonable fijado por el juez, se cree una partida presupuestal, si no existiere, o se realicen las operaciones necesarias para obtener los fondos, bajo el entendido de que los créditos laborales

vinculados al mínimo vital, gozan de prelación constitucional” (Sentencia SU-995/99, ya citada).

En consecuencia, la Sala revocará las decisiones de instancia que negaron el amparo solicitado, y dispondrá el pago de sumas adeudadas.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos por los juzgados Primero Civil Municipal y Segundo Civil del Circuito de Guamo (Tolima), mediante los cuales se negó la protección solicitada. En su lugar, se concede la tutela del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, y de los derechos fundamentales de los niños.

En consecuencia, se ORDENA al Alcalde Municipal de Guamo (Tolima) que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, si ya no lo hubiere hecho, proceda a cancelar la totalidad de las sumas adeudadas al trabajador, siempre y cuando exista partida presupuestal disponible. En caso contrario, el indicado plazo se concede para iniciar y culminar los trámites presupuestales pertinentes, informando las gestiones que se realicen al Juzgado Primero Civil Municipal de Guamo, con el objeto de que el pago total se produzca a más tardar en un (1) mes.

PREVIÉNESE al Alcalde de Guamo para que asuma de manera permanente los correctivos tendientes a evitar que la falta de disponibilidad de recursos impida el futuro cumplimiento de sus obligaciones patronales, y para que no vuelva a incurrir en las omisiones aquí probadas, que comprometen el mínimo vital del actor y de su familia.

Segundo.- DESE 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.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General