

T-289-98

Sentencia T-289/98

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

No es tarea del juez constitucional, y el juez ordinario lo es cuando conoce de tutelas, en manera alguna entrar a constituirse en una instancia paralela que - por lo expedita - entre a suplir los medios ordinarios previstos dentro del Sistema Jurídico. De ahí que una de las notas características del amparo sea , como en repetidas ocasiones lo ha afirmado esta Corporación, justamente su subsidiariedad.

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

Es menester insistir que en lo que hace a la liquidación y pago de obligaciones laborales la tutela se torna inviable, toda vez que este tipo de controversias han de resolverse delante del estrado judicial competente. Sin embargo, tal afirmación no es absoluta ya que la misma doctrina constitucional ha venido señalando 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 ora porque se busque evitar un perjuicio irremediable, bien porque no se cuenten con otros medios de defensa judicial, ya porque estos resulten ineficaces para la protección de los derechos fundamentales afectados teniendo en cuenta el apremio que demande su protección. Uno de los derechos objeto de garantía es el de trabajo, cuyo núcleo esencial comprende no sólo la prerrogativa de escoger profesión, sino también la garantía de una remuneración mínima vital y móvil por tratarse de un derecho inalienable de la persona.

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Pago oportuno de salarios

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Omisión de la administración en pago oportuno de salarios

Referencia: Expediente T-156 994

Peticionario: Marleny María Alvarez Torrado

Demandado: Municipio de Ciénaga – Magdalena

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., en la sesión de la Sala Octava de Revisión a los cuatro (4) días del mes de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33-36 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ciénaga (Magdalena) remitió a la Corte Constitucional para los efectos de la revisión constitucional del fallo proferido el 20 de enero de 1998.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

MARLENY MARÍA ÁLVAREZ TORRADO instauró acción de tutela contra ALBERTO VIVES PACHECO, alcalde municipal de Ciénaga (Magdalena), por estimar violado el artículo 11 de la Constitución Política.

El solicitante afirmó que el Municipio demandado le adeuda sus salarios y prestaciones en el período mayo-diciembre del año anterior correspondientes a su trabajo como docente, circunstancia que fue certificada por el jefe de contabilidad de la tesorería municipal de Ciénaga (Fl. 21).

Finalmente, aseveró el actor que estas sumas constituyen sus “únicas fuentes de subsistencia (sic) y de mi familia”.

2. Providencia que se revisa:

El Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ciénaga negó la tutela, no obstante haber encontrado “la cuestión fáctica plenamente probada” , pues estimó que existe otro medio de defensa judicial, el proceso ejecutivo laboral, lo que torna improcedente el amparo propuesto habida cuenta que este es un medio subsidiario.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Mínimo vital: Se reitera la viabilidad extraordinaria de la acción de tutela en asuntos laborales

No es tarea del juez constitucional, y el juez ordinario lo es cuando conoce de tutelas, en manera alguna entrar a constituirse en una instancia paralela que - por lo expedita - entre a suplir los medios ordinarios previstos dentro del Sistema Jurídico. De ahí que una de las notas características del amparo sea , como en repetidas ocasiones lo ha afirmado esta Corporación, justamente su subsidiariedad.

Es menester insistir, pues, que en lo que hace a la liquidación y pago de obligaciones laborales la tutela se torna inviable, toda vez que este tipo de controversias han de resolverse delante del estrado judicial competente. Sin embargo, tal afirmación no es absoluta ya que la misma doctrina constitucional ha venido señalando 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 ora porque se busque evitar un perjuicio irremediable, bien porque no se cuenten con otros medios de defensa judicial, ya 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 esta Sala que, bajo la perspectiva arriba descrita, resulta procedente conceder el amparo solicitado ya que se encuentra probado uno de los extremos antes citados, vale decir, la afectación del mínimo vital ante el apremio de la situación económica del peticionario quien carece de un ingreso diferente al de su salario y que se ha visto afectado por su no pago desde mayo de 1997.

Uno de esos derechos objeto de garantía es el de trabajo, cuyo núcleo esencial comprende no sólo la prerrogativa de escoger profesión, sino también la garantía de una remuneración mínima vital y móvil por tratarse de un derecho inalienable de la persona (Cf. art. 53 Superior)

2. Estado de cosas violatorio de la Constitución

De acuerdo con el principio de separación de funciones previsto en el artículo 113 C.P. no es tarea de los jueces instar a las demás funcionarios públicos, y menos aun a las autoridades, al cumplimiento de los deberes previstos en el ordenamiento. Sin embargo, se ha venido convirtiendo en una peligrosa costumbre la omisión por parte de la Administración Pública de sus funciones más elementales, lo que ha llevado a que los despachos judiciales resulten congestionados de negocios que sólo persiguen hacer respetar el principio de legalidad por parte de los servidores públicos (Cf. artículo 6 C.P.)

Resulta inquietante, en el caso que se revisa, la afirmación del juez de conocimiento de acuerdo con la cual ese despacho “ha tramitado más de 200 procesos ejecutivos en contra del Municipio de Ciénaga, por no pago de salarios y prestaciones a funcionarios de ese ente”. Esta es, además, la tercera oportunidad que esta Sala se pronuncia sobre un asunto en el que esté involucrado este municipio por incuria de los funcionarios de turno (Cf. Sentencias T 210 de 1998 MP Fabio Morón Díaz y T 213 de 1998 MP Fabio Morón Díaz). Si a esto sumamos las preocupantes cifras que arrojó el estudio estadístico integral de 1997 elaborado para esta Corporación por la Unidad de Tutela, donde aparecen las alcaldías y gobernaciones como las entidades más demandadas (un total de 6662 o lo que es lo mismo un 19,78% del total de amparos en todo el país), ello aunado una jurisprudencia reiterativa en el asunto en el año en curso³, 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.

De allí que la previsión para el pago oportuno de nómina en el presupuesto municipal se ha convertido en un asunto reiteradamente estudiado por esta corporación. Así las cosas, esta Sala no se apartará en esta ocasión de la doctrina constitucional, de acuerdo con la cual:

“ 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.” (Cf. Sentencia T 234 de 1997 MP Carlos Gaviria Díaz)

Procede esta Corte, no solo a conceder el amparo solicitado sino también a prevenir a las autoridades del municipio demandado para que tomen las medidas pertinentes en orden a poner fin a este estado inconstitucional de las cosas, de manera que deberá reiterarse lo afirmado en Sentencia de Unificación 559 de 1997 MP Eduardo Cifuentes Muñoz4:

“ (1) La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art., 113). Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado estado de cosas resulta violatorio de la Constitución Política.

(2) El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos.

Ahora bien, si el estado de cosas que como tal no se compadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de derechos fundamentales, verificada en un proceso de tutela por parte de la Corte Constitucional, a la notificación de la regularidad existente podrá acompañarse un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades en el sentido de realizar una acción o de abstenerse de hacerlo. En este evento, cabe entender que la notificación y el requerimiento conforman el repertorio de órdenes que puede librar la Corte, en sede de revisión, con el objeto de restablecer el orden fundamental quebrantado.

La circunstancia de que el estado de cosas no solamente sirva de soporte causal de la lesión iusfundamental examinada, sino que, además, lo sea en relación con situaciones semejantes, no puede restringir el alcance del requerimiento que se formule.”

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.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVÓCASE la sentencia de veinte (20) de enero de 1998 proferida por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Ciénaga, Magdalena.

En su lugar, CONCÉDESE el amparo invocado. En consecuencia, ORDÉNASE al Alcalde del Municipio de Ciénaga, Magdalena, si ya no lo hubiere hecho, proceda, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, al pago de las sumas reclamadas por el actor.

Si, por la imprevisión administrativa, no hubiere partida presupuestal disponible, las cuarenta y ocho(48) horas se conceden para que se inicien los trámites correspondientes, con miras a efectuar las adiciones presupuestales que permitan el pago.

Subsecuentemente DECLÁRASE que el estado de cosas que originó la acción de tutela objeto

de revisión es contrario a la Constitución, en consecuencia por Secretaría General de la Corte Constitucional deberá COMUNICARSE la presente providencia a los miembros del Concejo Municipal de Ciénaga, para que se tomen a primero (1) de enero de mil novecientos noventa y nueve (1999) las medidas necesarias en orden a corregir, dentro de los parámetros constitucionales y legales, la falta de previsión presupuestal que afecta la puntual cancelación de salarios de los empleados del municipio demandado, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia.

Para lo de su competencia, ENVÍASE copia de esta sentencia al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República.

Segundo.- PREVÉNGASE al Municipio de Ciénaga - Magdalena para que evite volver a incurrir en las omisiones ilegítimas que originaron el presente proceso, so pena de las sanciones legalmente correspondientes.

Tercero.- LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

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

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado Ponente

CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrada (E)

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre el pago oportuno de la remuneración consultar Sentencias T 167 de 1994 MP Hernando Herrera Vergara, T 015 de 1995 MP Hernando Herrera Vergara, T 063 de 1995 MP

José Gregorio Hernández Galindo, T 146 de 1996 MP Carlos Gaviria Díaz, T 437 de 1996 MP José Gregorio Hernández Galindo, T 565 de 1996 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, T 641 de 1996 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, T 006 de 1997 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, T 081 de 1997 MP José Gregorio Hernández Galindo, T 234 de 1997 MP Carlos Gaviria Díaz, T 273 de 1997 MP Carlos Gaviria Díaz, T 527 de 1997 MP Hernando Herrera Vergara, T 529 de 1997 MP Hernando Herrera Vergara, T 012 de 1998 MP Alejandro Martínez Caballero.

2 FORSTHOFF, Ernest. Concepto y esencia del Estado social de derecho. Estudio publicado en 1975 y traducido por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España en 1986, p. 90.

3 Cf. T 165 de 1998 MP Fabio Morón Díaz , T 170 de 1998 MP Fabio Morón Díaz , T 211 de 1998 MP Fabio Morón Díaz, T 212 de 1998 MP Fabio Morón Díaz, T 220 de 1998 MP Fabio Morón Díaz.

4 Reiterada en sentencia T 068 de 1998 MP Alejandro Martínez Caballero