

T-420-93

DEBIDO PROCESO/PRESUNCION DE INOCENCIA/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración/SALARIO-Retención/PERSONAL DOCENTE

Pese a no existir un debido proceso legal para efectuar la retención salarial, lo cierto es que la obligación de demostrar la no recuperación del tiempo de servicios recae en la autoridad pública que toma la decisión de retener parte del salario. No de otra forma podría ser a la luz del artículo 29 de la Constitución que establece el debido proceso en todas las actuaciones administrativas - derecho que incluye en su núcleo esencial la presunción de inocencia -, sin que sea viable la imposición de sanciones de plazo por parte de la administración. En todo caso, se vulnera el derecho a la igualdad, de los educadores que amortizaron el trabajo dejado de efectuar y que no obstante, por razones ajenas a su control, no fueron incluidos en la relación enviada a la Secretaría de Educación y Cultura, pues a los profesores que figuran en ella y que recuperaron las horas dejadas de laborar se les hizo el correspondiente reconocimiento salarial.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia/VIA GUBERNATIVA-Recursos

No basta para concluir la improcedencia de la acción de tutela que el afectado disponga en abstracto de las acciones que la ley consagra para la defensa de sus intereses sino, además, que ellas sean objetivamente eficaces para la protección de sus derechos fundamentales. 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.

REF: Expediente T- 14674

Actor: DIEGO MEDINA OSORIO

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo

Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado
EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela T-14674 adelantado por DIEGO MEDINA OSORIO contra la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia y el Fondo Educativo Regional.

ANTECEDENTES

1. DIEGO MEDINA OSORIO, en su calidad de profesor de tiempo completo del Instituto Departamental de Enseñanza Media - IDEM - "Samuel Barrientos Restrepo" de Medellín, interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia y el Fondo Educativo Regional de Antioquia, por considerar que el descuento y retención de diecisiete (17) días de salario correspondiente a vacaciones del año 1992, en cuantía de \$ 119.701,24 pesos, vulnera sus derechos al debido proceso, al trabajo, a la libertad de asociación y al descanso. Afirma que la actuación de la autoridad educativa constituye una sanción impuesta con desconocimiento de sus derechos al debido proceso y a la defensa, que lo colocó a él y su familia en estado de necesidad y le impidió disfrutar del descanso y de la recuperación física y mental propia de las vacaciones.

2. El petente señala que la decisión arbitraria de las autoridades educativas se originó en el hecho de haber participado en un paro regional que adelantó el magisterio antioqueño en septiembre de 1992, bajo la orientación de la asociación sindical a que se encuentra vinculado (ADIDA), con el objeto de buscar solución a problemas de tipo salarial, prestacional e institucional. Manifiesta que el magisterio y la Secretaría de Educación llegaron finalmente a un acuerdo, comprometiéndose esta última a no imponer sanciones por motivo del cese de actividades, ya que los estudiantes no sufrieron perjuicio alguno al haber concluido normalmente el año lectivo. Agrega que no existe declaratoria de ilegalidad del cese de

actividades ni notificación o proceso alguno anterior a la retención salarial, por lo que la actuación de la autoridad administrativa consistente en el pago incompleto de las vacaciones vulnera sus derechos fundamentales.

El petente acompañó certificación original del Rector del IDEM “Samuel Barrientos Restrepo” de Medellín, señor Darío Vargas Arango, expedida el 22 de diciembre de 1992, en la que se informa:

“Que MEDINA OSORIO, DIEGO, profesor de tiempo completo, laboró hasta el 4 de diciembre inclusive, dando cumplimiento al plan elaborado para la recuperación del tiempo dejado de laborar por el paro”.

3. El Juez Séptimo Civil Municipal de Medellín, mediante sentencia de marzo 1º de 1993, concedió la tutela solicitada; ordenó a la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia y al Fondo Educativo Regional la cancelación al peticionario del salario retenido y condenó en abstracto a las dos entidades al pago de los perjuicios ocasionados previa su tasación judicial y a la cancelación de las costas del proceso.

Como fundamento de su decisión, el fallador estimó que la acción de tutela sí era procedente por ser un medio más eficaz para la protección de los derechos invocados que un proceso laboral administrativo, el que por su duración y costo haría nugatorios los derechos reclamados. Por otra parte, a juicio del juez de tutela la abstención y silencio de las instituciones demandadas luego de notificada la admisión de la demanda, aunados a la presunción de buena fe consagrada en el artículo 83 de la Constitución, constituyen indicio en su contra y asentimiento tácito de los hechos relativos a la retención salarial. De las anteriores circunstancias se desprendería la ilegalidad de la actuación oficial y la consiguiente vulneración del derecho al debido proceso laboral, “por cuanto se retuvieron algunas sumas referidas a prestaciones sin orden judicial o administrativa, las que - de haber existido - ha debido la Secretaría de Educación aportar”.

4. Beatriz Restrepo Gallego, Secretaria de Educación y Cultura de Antioquia, impugnó la anterior providencia y solicitó su revocatoria. Rechaza la interpretación hecha por el juez del “silencio” de las autoridades públicas, en el sentido de constituir un indicio en su contra. Afirma que en el presente caso, no se se decretaron pruebas para establecer la veracidad de los hechos ni se solicitaron informes de conformidad con el artículo 19 del Decreto 2591 de

1991, y que sólo al término del plazo estipulado para rendirlos podían tenerse por ciertos los hechos y entrar a decidir de plano. Sostiene que el fallador dió un trámite de demanda civil a la acción de tutela, por lo que partiendo de la “no contestación de la demanda” presumió la ilegalidad de la retención y derivó la vulneración del derecho al debido proceso.

En relación con la retención del salario la impugnante manifiesta que no es posible “entrar a aclarar o a precisar los argumentos que tuvo la administración para hacer el descuento de 17 días a los educadores que estuvieron en cese de actividades en el mes de septiembre y no recuperaron el tiempo de clases”. Considera que la acción de tutela debió rechazarse por improcedente “ya que el educador pudo haber acudido a la vía gubernativa para reclamar el pago de los días no cancelados demostrando la recuperación de los días del paro, como en varias formas se los hizo saber la Secretaría”. Finalmente, señala, que el juez de tutela desconoció las normas legales que excluyen a la Nación, los departamentos y municipios del pago de costas, y asevera que tampoco se reunían los requisitos establecidos por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 para condonar al pago de daños y perjuicios por violación manifiesta del derecho como consecuencia de una acción clara e indiscutiblemente arbitraria.

5. En cumplimiento del fallo judicial de primera instancia, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia, mediante Resolución 024 de marzo 3 de 1993, reconoció y autorizó el pago a DIEGO MEDINA OSORIO de la nómina individual correspondiente a vigencias anteriores por la suma de \$ 109.684,57 pesos.

6. El Juzgado Noveno Civil del Circuito de Medellín, mediante sentencia de abril 23 de 1993, revocó la condena en costas a la entidad pública por encontrar que ella contraría expresas disposiciones legales, al igual que la orden de indemnizar los daños y perjuicios, “dada la existencia del trámite del proceso correspondiente para obtener la comprobación y solución de los perjuicios a que hubiere lugar”. Respecto de la petición principal de la apelante se abstuvo, “por sustracción de materia”, de analizar y considerar la revocatoria de la decisión de primera instancia:

“Pero en fin, ni en la primera instancia ni en ésta, se explicaron las razones para no efectuar el pago, es decir, si se llevó a cabo procedimiento alguno para tal omisión. Pero lo cierto es que se allegó al expediente la Resolución número 024 de marzo 3 de 1993, por la cual se le

reconocío al señor Medina Osorio, el pago acá aludido, resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional, Fondo Educativo Regional de Antioquia, así mismo copia de la nómina y del cheque que se le expidió. Luego por sustracción de materia, este Despacho no hace consideración al respecto."

"1. Mediante acuerdo firmado entre el Gobierno Departamental y los representantes del Magisterio el día 24 de septiembre de 1992, éstos últimos se comprometieron a cumplir con el calendario escolar en los términos exigidos por el Ministerio de Educación Nacional, a condición de la cancelación de 17 días dejados de laborar con motivo de un cese de actividades programado por la Asociación de Educadores.

2. La Secretaría de Educación, con fundamento en el artículo 16 del Decreto Nacional 525 de 1990 y para dar cumplimiento al Decreto Nacional 174 de 1982, autorizó la modificación del calendario escolar en los establecimiento donde sus educadores estuvieron en cese de actividades, comprometiéndose cada uno a elaborar el plan de trabajo tendiente a cumplir con el calendario escolar de acuerdo con el número de días que se dejó de trabajar en cada caso, responsabilizando a los Directivos docentes de su control y aprobación.

No podía la Secretaría de Educación elaborar un calendario único de recuperación ya que cada establecimiento presentaba una situación específica que ameritaba un tratamiento especial. La recuperación de este tiempo implicaba una reducción de las vacaciones para los docentes implicados.

3. Los Directivos docentes son responsables del informe de novedades y reporte de servicios rendidos por los docentes, y en tal sentido se impartieron instrucciones mediante comunicado de prensa del 1º de noviembre de 1992 y circular del 5 de noviembre de 1992.

Teniendo en cuenta que algunos docentes no recuperaron el tiempo dejado de laborar, incumpliendo así lo acordado, y otros no fueron reportados por los directivos docentes, se procedió a descontar a éstos los días dejados de laborar, actuando de conformidad con el decreto Nacional 1647 de 1967 que autoriza el descuento de todo día no trabajado sin la correspondiente justificación legal, ya que los pagos sólo pueden hacerse por servicios rendidos.

4. El educador Diego Medina Osorio no recuperó los días dejados de laborar en el mes de

septiembre de 1992 con ocasión del cese de actividades decretado por el magisterio, incumpliendo así lo pactado, y en consecuencia, se procedió a descontar los 17 días no laborados, ya que el cumplimiento real del tiempo de labores por parte de los docentes es garantía del desarrollo académico estipulado en los planes de estudio y debe exigirse por respeto a los estudiantes y para garantizar su derecho de aprendizaje y a la calidad que debe acompañar los procesos institucionales de formación, ya que las exigencias gremiales no pueden terminar por vulnerar los derechos fundamentales de la niñez y la juventud, cuando además, de estos principios surge el soporte moral de la institución educativa y de los educadores mismos.

5. Mediante Resolución 024 del 3 de marzo de 1993, expedida por este Despacho, se autoriza el pago de los 17 días de salario al educador Medina Osorio, para dar cumplimiento al fallo proferido por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Medellín, el cual una vez impugnado fue revocado por el Juzgado Noveno Civil del Circuito, el cual se abstuvo de pronunciarse sobre el reintegro del dinero pagado al educador sin haber laborado, aduciendo que existía sustracción de materia por cuanto al educador ya se le había cancelado dicha suma, sin advertir que el pago se hizo precisamente para atender la orden del Juez de primera instancia, desconociendo dicho funcionario que en la Acción de Tutela los recursos se conceden en el efecto devolutivo y que por lo tanto son de cumplimiento inmediato".

8. Ante nueva solicitud del despacho, la Secretaría de Educación y Cultura, mediante comunicación 06.000 de septiembre 29 de 1993, envió copia del comunicado de prensa publicado el 1º de noviembre, de la circular Nº 78 de noviembre 5 de 1992, y del reporte entregado el 18 de marzo de 1992 por el rector del IDEM Samuel Barrientos Restrepo, Darío Vargas Arango, en su calidad de directivo docente de esa entidad educativa, en el que figuran los nombres de los docentes que recuperaron el tiempo dejado de laborar con motivo del paro, entre quienes se encuentra el educador Diego Ospina Osorio.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Posiciones de las partes y debate constitucional

1. El educador Diego Medina Osorio estima vulnerados sus derechos fundamentales por la decisión de la Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia de retenerle 17 días de salario en el mes de diciembre de 1992. A su juicio, el pago incompleto de las vacaciones

correspondientes al año de 1992 viola los derechos al trabajo y al descanso. Además, ello constituye una sanción que se impuso sin un debido proceso y atenta contra la libertad de asociación, ya que la retención se efectuó por el hecho de haber participado en un cese de actividades del magisterio antioqueño en septiembre de 1992, promovido por la asociación sindical a la que se encuentra afiliado.

2. Por su parte, la autoridad administrativa justifica el descuento y retención de 17 días de salario en el hecho de que el peticionario “no recuperó los días dejados de laborar en el mes de septiembre de 1992 con ocasión del cese de actividades decretado por el magisterio”. Como fundamento legal de la decisión invoca el artículo 1º del Decreto 1647 de 1967, que –afirma– “autoriza el descuento de todo día no laborado sin la correspondiente justificación legal, ya que los pagos sólo pueden hacerse por los servicios rendidos.” Sostiene, además, que se procedió a descontar los días no laborados a los docentes que no recuperaron el tiempo perdido y a los que no fueron reportados por los directivos de los establecimientos.

3. El juez de primera instancia interpreta el silencio de las autoridades administrativas durante el trámite del proceso de tutela como incidio en su contra, y concluye que existió una vulneración del derecho al debido proceso laboral “por cuanto se retuvieron algunas sumas referidas a prestaciones sin orden judicial o administrativa”. Impugnada esta decisión por múltiples errores en la tramitación del proceso e improcedencia de la acción de tutela, el fallador de segunda instancia se abstuvo de pronunciarse sobre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados, aduciendo para ello que si bien la administración no explicó en ningún momento las razones que tuvo para no efectuar el pago, posteriormente allegó al proceso la resolución 024 de marzo 3 de 1993 por la que se reconoció al señor Medina Osorio el aludido pago. La Secretaría de Educación y Cultura en la respuesta a la solicitud elevada por este despacho critica el fallo de segunda instancia por no advertir que el referido pago se realizó en cumplimiento de la sentencia de primera instancia.

4. Corresponde a esta Sala, en ejercicio de la revisión constitucional de las sentencias de tutela, establecer si en efecto se configuró la vulneración de los derechos fundamentales del peticionario como consecuencia de la retención salarial por parte de la Secretaría de Educación y Cultura y, si la acción de tutela, es el mecanismo judicial idóneo con miras a la protección de sus derechos fundamentales.

Vulneración de los derechos al debido proceso y a la igualdad

5. Mientras que para la Secretaría de Educación y Cultura la retención salarial efectuada a los educadores que no laboraron por motivo del cese de actividades, y que posteriormente no recuperaron el tiempo de trabajo o este hecho no fue oportunamente reportado por los directivos docentes, tiene plena justificación en las normas que autorizan el pago por los servicios efectivamente rendidos, para el petente la decisión vulnera sus derechos fundamentales.

La normatividad en que se apoya la administración para realizar el descuento de parte del valor correspondiente a las prestaciones del educador no establece un procedimiento especial previo a la toma de la determinación. La Secretaría de Educación y Cultura, no obstante, en un comunicado de prensa advirtió a los directivos docentes que debían comunicar las novedades sobre cumplimiento del calendario académico antes de la iniciación del período de vacaciones. Igualmente, mediante circular 78 de noviembre 5 de 1992 les puso de presente que ellos serían “responsables penal y administrativamente si no comunican al tesorero respectivo sobre los educadores que no recuperen el tiempo dejado de laborar y estarán obligados al reintegro de las remuneraciones indebidamente pagadas, de conformidad con el Decreto Nacional 1647 de 1967”.

El demandante aportó junto con la solicitud de tutela la certificación original firmada por el rector de la entidad educativa - a la que se encuentra vinculado en calidad de profesor de tiempo completo -, en la que se establece que recuperó el tiempo dejado de laborar por el paro, dándose así cumplimiento al plan elaborado para tal efecto. La existencia de prueba documental contrasta con la afirmación de la Secretaría de Educación y Cultura de Antioquia, doctora Beatriz Restrepo Gallego, en el sentido de que el docente Diego Medina Osorio “no recuperó los días dejados de laborar en el mes de septiembre de 1992 con ocasión del cese de actividades decretado por el magisterio”, y con el posterior informe que el mismo rector entregó a la Secretaría de Educación y Cultura donde aparece el actor como uno de los docentes que recuperaron los días no laborados.

Con independencia de los motivos que expliquen las contradicciones en que incurren las autoridades educativas - rector del IDEM y la Secretaría de Educación y Cultura - y de las erráticas órdenes impartidas a los directivos docentes, primero la de reportar las novedades

sobre recuperación del tiempo dejado de laborar y luego la de comunicar sobre los docentes que no recuperaron dicho tiempo, lo cierto es que las consecuencias de los errores de la administración no deben recaer en la persona cuyos derechos dependen de la acertada y oportuna intervención de la autoridad llamada a reconocerlos y garantizarlos.

La omisión de los directivos docentes en informar oportunamente a la Secretaría de Educación la recuperación del tiempo no laborado por motivo del paro tampoco justifica la decisión administrativa de descontar parte del salario al educador, ya que la conducta en la que se basó la retención no es imputable al afectado mismo sino a un tercero.

6. El petente aportó al proceso de tutela la prueba de haber redimido el tiempo de servicios correspondiente al cese de actividades decretado por el magisterio, en tanto que las entidades demandadas no se preocuparon por desvirtuar este hecho, limitándose a señalar en su escrito de impugnación las fallas en que habría incurrido el juez y la improcedencia de la tutela.

Ahora bien, pese a no existir un debido proceso legal para efectuar la retención salarial, lo cierto es que la obligación de demostrar la no recuperación del tiempo de servicios recae en la autoridad pública que toma la decisión de retener parte del salario. No de otra forma podría ser a la luz del artículo 29 de la Constitución que establece el debido proceso en todas las actuaciones administrativas - derecho que incluye en su núcleo esencial la presunción de inocencia -, sin que sea viable la imposición de sanciones de plazo por parte de la administración.

En todo caso, se vulnera el derecho a la igualdad (CP art. 13), de los educadores que amortizaron el trabajo dejado de efectuar y que no obstante, por razones ajenas a su control, no fueron incluidos en la relación enviada a la Secretaría de Educación y Cultura, pues a los profesores que figuran en ella y que recuperaron las horas dejadas de laborar se les hizo el correspondiente reconocimiento salarial. A este respecto, compartiendo la misma característica a la que indefectiblemente sigue la devolución salarial, la diferencia sustancial de trato respecto de quienes participaron en los planes extraordinarios y no fueron comprendidos en la información enviada a la mencionada oficina pública, es injustificada y generadora de discriminación si sólo se apoya en esta circunstancial y culposa omisión.

Procedencia de la acción de tutela

7. Establecida la vulneración de derechos fundamentales, resta evaluar si la acción de tutela es el mecanismo procesal idóneo para pretender su protección inmediata en el presente evento. En principio, podría pensarse que el conflicto surgido entre un educador y la Secretaría de Educación y Cultura en calidad de entidad pagadora es de naturaleza laboral administrativa, por lo que ante la retención ilegal de su salario el afectado tendría a su disposición las acciones contencioso administrativas correspondientes al incumplimiento de la administración.

Sin embargo, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 dispone que la existencia de los otros medios de defensa judicial debe apreciarse en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante. Así las cosas, no basta para concluir la improcedencia de la acción de tutela que el afectado disponga en abstracto de las acciones que la ley consagra para la defensa de sus intereses sino, además, que ellas sean objetivamente eficaces para la protección de sus derechos fundamentales.

El juez de primera instancia considera que la acción de tutela es un mecanismo más eficaz que el proceso laboral administrativo, el que por su costo y duración haría nugatorio el derecho reclamado. Por el contrario, la entidad demandada estima que la acción de tutela debió rechazarse, ya que el afectado pudo acudir a la vía gubernativa para reclamar el pago de los días no cancelados, demostrando la recuperación de los días dejados de laborar por el paro.

8. No le asiste razón al impugnante cuando afirma que la acción de tutela era improcedente porque el afectado había podido en su momento ejercer los recursos propios de la vía gubernativa. 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.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

PRIMERO.- REVOCAR el numeral 1º de la sentencia de abril 23 de 1993, proferida por el Juzgado Noveno Civil del Circuito de Medellín y, en consecuencia, CONCEDER la tutela solicitada en lo que respecta al pago de los salarios dejados de percibir por la actuación de la autoridad administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR el numeral 2º de la referida sentencia.

TERCERO.- LIBRESE comunicación al Juzgado Séptimo Civil Municipal de Medellín, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993)).