

Sentencia T-435/01

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de salarios

Referencia: expedientes Acumulados T-407895 y T-408088. Acciones de tutela promovidas individualmente por Belinda Rincón Barros y José Victor Arteta Barrios contra la Alcaldía, Secretaría de Hacienda y Concejo Distrital de Barranquilla.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., tres (3) de mayo de dos mil uno (2001)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRAN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, concretamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el decreto 2591 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Barranquilla el 31 de octubre y 1º de noviembre de 2000, respecto de las acciones de tutela formuladas individualmente por JOSE VICTOR ARTETA BARRIOS y BELINDA RINCON BARROS, contra la ALCALDIA, SECRETARIA DE HACIENDA y CONCEJO DISTRITAL DE BARRANQUILLA.

Mediante auto de 26 de enero de 2001, la Sala de Selección No. 1 de la Corporación resolvió seleccionar para su revisión el expediente radicado bajo el No. T-408088 y acumularlo al No. T-407895, por presentar unidad de materia para que fueran fallados en una sola sentencia.

I. ANTECEDENTES

1.- Información preliminar:

Los señores BELINDA RINCON BARROS y JOSE VICTOR ARTETA BARRIOS son empleados del Concejo Distrital de Barranquilla. El día 18 de octubre de 2000 interpusieron sendas acciones

de tutela contra esa Corporación, la Alcaldía Distrital y la Secretaría de Hacienda de la misma ciudad, con demandas cuyo contenido es prácticamente el mismo y las que correspondieron por reparto al Juzgado Séptimo Penal Municipal, Despacho que dictó los fallos respectivos el 31 de octubre y 1º de noviembre de 2000, en los que plasmó idéntico criterio para denegar las solicitudes de amparo. Igualmente se observa que las autoridades accionadas se pronunciaron de la misma manera frente a las acciones.

2.- Hechos.

La accionante BELINDA RINCON BARROS se encuentra vinculada al Concejo Distrital de Barranquilla desde el mes de abril de 2000, en el cargo de Asesor, Código 105-02 del Sector Vías de la Unidad de Control y Resultado, con una asignación mensual de \$1.300.000,00. La mencionada Corporación no le ha cancelado los salarios correspondientes a los meses de abril, mayo, junio, julio agosto, septiembre y octubre de 2000.

Los accionantes argumentan que su salario como funcionarios del Concejo Distrital de Barranquilla es el único ingreso del cual derivan su sustento y el de sus familias; como servidores públicos no se les permite “ejercer ninguna otra relación contractual laboral con entidades públicas o privadas”, por lo cual se les ha lesionado su patrimonio y bienestar propio y el de sus familias y se les ha afectado en sus condiciones de vida digna, subsistencia y desarrollo material y cultural. Igualmente se encuentran en mora en el pago de las pensiones escolares.

Plantean, en consecuencia, la procedencia de la acción de tutela pues la demora en el pago de sus salarios genera un daño al mínimo vital y perjuicio a la familia. Destacan que a los empleados del nivel central del Distrito les han cancelado sus salarios y primas pues allí sí se gestionan oportunamente los recursos, con lo cual se genera un trato discriminatorio y desigual para con los funcionarios del Concejo. Sostienen que el Alcalde ha cesado en su obligación de hacer los giros oportunos a dicha célula legislativa y ha incumplido los Acuerdos 012 de 1998 y 020 de 1999.

3. Petición.

Los accionantes solicitan que se ordene al Concejo Distrital de Barranquilla en su condición de nominador, al Alcalde de la misma ciudad como ordenador del gasto y ejecutor del

presupuesto, y al Secretario de Hacienda Distrital, encargado de ordenar y ejecutar los giros y transferencias para los pagos de los salarios, que dentro de las 48 horas siguientes al fallo les cancelen los salarios que les adeudan como funcionarios del Concejo Distrital, así como el pago oportuno de los que lleguen a devengar en el futuro.

Los accionantes anexaron a sus demandas sendas certificaciones expedidas por el Secretario General del Concejo Distrital de Barranquilla, según las cuales a la señora BELINDA RINCON BARROS se le adeuda la suma de \$6.600.000,00, correspondiente a los salarios de los meses de abril a septiembre de 2000, y que al señor JOSE VICTOR ARTETA se le deben \$14.066,280,00 por el período julio a diciembre de 1999, \$7.803.180,00 respecto del lapso enero a marzo de 2000, y \$7.803.180,00 correspondiente a los meses de abril a septiembre del mismo año.

4. Intervención de las autoridades públicas accionadas.

4.1. Del Concejo Distrital de Barranquilla.

Su Presidente manifiesta que los hechos expuestos por los accionantes son ciertos, pero no ha sido responsabilidad de la Corporación pues a pesar de que es un ente autónomo depende de los giros que le haga el Distrito para el pago de sus acreencias. Pone de presente que el Distrito le adeuda al Concejo (para el 26 de octubre de 2000, fecha de la comunicación), más de \$5.500.000.00 millones de pesos del presupuesto del 1999 y 2000, lo cual ha sumido en una profunda crisis a la Corporación. Agrega que en virtud de los Acuerdos 012 y 017 de 1998 los pagos de la seguridad social fueron asumidos por la administración central pero no han cumplido con lo allí dispuesto. Concluye que existe violación de los derechos a los accionantes, pero ésta es predicable de la Alcaldía y la Secretaría de Hacienda.

4.2. De la Secretaría de Hacienda Distrital de Barranquilla.

El titular de ese Despacho inicialmente precisa que no le corresponde el pago de salarios a los funcionarios del Concejo Distrital, en razón de la autonomía administrativa y funcional que el artículo 168 de la Ley 136 de 1994 otorga a ese ente de control y por ello es el responsable de las obligaciones, de conformidad con el presupuesto que le corresponde.

Pone de presente que la Alcaldía del Distrito de Barranquilla, en el lapso comprendido entre enero y junio de 2000, le ha transferido al Concejo sumas que superan los mil millones de pesos y el 21 de septiembre del mismo año se instruyó a la Directora de la Fiduciaria La Previsora S. A. para que girara a favor del Concejo Distrital específicamente para el “pago de tutelas”, transferencias que se continuarán efectuando en la medidas en que las posibilidades financieras del Distrito lo permitan.

El funcionario igualmente argumenta que la Corte Constitucional ha definido suficientemente el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, así como la necesaria demostración del perjuicio irremediable para que proceda como mecanismo transitorio y la prueba de la amenaza del mínimo vital para que sea factible su prosperidad, situaciones que no se han probado en los casos motivo de su pronunciamiento.

En cuanto a la seguridad social de los empleados, reseña que se han adelantado gestiones con “Barranquilla Sana S. A.”, entre el Secretario de Hacienda y la gerencia liquidadora de la “EPS BARRANQUILLA SANA”, tendientes a firmar un convenio de pago de los aportes adeudados por el Concejo Distrital, en virtud de lo cual la entidad prestadora del servicio de salud expedida el correspondiente paz y salvo para que los trabajadores se afilien a la EPS que libremente elijan conforme a la Ley 100 de 1993, convenio que para la fecha de su respuesta ya fue formalizado.

Respecto de las pensiones de los trabajadores, el Secretario de Hacienda informa que si bien mediante el Acuerdo 012 de 1998 la Administración Distrital asumió la obligación, ello no ha sido posible porque tal Acuerdo no reguló el procedimiento para tal efecto y no obstante que la Administración presentó un proyecto de Acuerdo ante el Concejo el 26 de octubre de 1999, dicha Corporación lo desestimó.

Finalmente, el funcionario se refiere con amplitud a la difícil situación por la que atraviesan las finanzas del Distrito de Barranquilla desde hace mucho tiempo, puesto que los ingresos corrientes son insuficientes para atender la totalidad de los gastos, por lo cual se recurre permanentemente al crédito y se han tomado decisiones fundamentales para la reducción del presupuesto

5. Sentencias de única instancia.

El Juzgado Séptimo Penal Municipal, en fallos de 31 de octubre y 1º de noviembre de 2000, luego de poner de presente la subsidiaridad y su improcedencia frente a la existencia de otro medio de defensa judicial, resolvió denegar las solicitudes de tutela, al considerar, en las dos providencias, que existen casos excepcionales en los que puede ser viable la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, pero su inminencia y gravedad no fueron demostradas por los actores en su solicitud de tutela, y por lo tanto deben “someterse a los rigores de un proceso ordinario”, para obtener el pago de sus acreencias laborales, ya que en sus demandas no demostraron la afectación al mínimo vital.

1. La Competencia

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para pronunciarse en el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 87 y 241, numeral 9 de la Constitución Política, en armonía con lo previsto en Decreto 2591, artículos 33 a 36.

1. Reiteración de jurisprudencia. Los casos concretos.

Los hechos materia de las acciones de tutela interpuestas por los funcionarios del Concejo Distrital de Barranquilla, conducen a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional a reiterar los criterios de la Corporación sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela como mecanismo judicial para obtener el pago de acreencias laborales, frente a la situación fáctica del no pago indefinido del salario de un trabajador pues ello implica la presunción de la afectación del mínimo vital.

Sobre tales temas, en sentencia T-152, de 12 de febrero del año que avanza, con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Galvis, en lo pertinente, se puntualizó:

“2. Improcedencia de la acción de tutela por no afectación del mínimo vital.

“La Corte Constitucional ha señalado reiteradamente en muchas de sus sentencias que la acción de tutela procede de manera excepcional como mecanismo judicial para obtener el

pago de acreencias laborales,¹ pues estas deben ser reclamadas por vía de la jurisdicción laboral o contenciosa administrativa. No obstante lo anterior, la tutela, puede surgir como el mecanismo judicial más idóneo, cuando quiera que, quienes reclaman la protección constitucional ven afectadas sus condiciones de vida digna², y las vías judiciales ordinarias se tornan ineficaces.

“Por otra parte, tal y como lo ha dispuesto la jurisprudencia, la suspensión prolongada e indefinida en el pago de los salarios a que tienen derecho los trabajadores de una entidad pública o privada, hace presumir la afectación del mínimo vital,³ lo cual atenta de manera directa contra sus condiciones elementales de vida.

“... esta misma Corporación en varios de sus fallos ha determinado el concepto de mínimo vital como “...los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano”.(Sentencia T-011 de 1998, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo).

En los dos fallos objeto de revisión, el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Barranquilla denegó el amparo solicitado sobre la base de que al no haberse demostrado la afectación del mínimo vital por parte de los accionantes JOSE VICTOR ARTETA BARRIOS y BELINDA RINCON BARROS, la acción de tutela resultaba improcedente por cuanto éstos tenían a su alcance la acción ordinaria laboral para perseguir el pago de sus acreencias de tal carácter.

Sin embargo, el Juez pasó por alto que el propio Secretario del Concejo Distrital de Barranquilla certificó que a la señora BELINDA RINCON no se le habían cancelado sus salarios a partir del mes de abril de 2000 (recuérdese que la peticionaria interpuso la acción el 18 de octubre), es decir, que ya le adeudaban siete (7) meses de salario. Igualmente, el mismo funcionario hizo constar que al señor JOSE VICTOR ARTETA se le adeudaban los salarios de los meses de julio a diciembre de 1999 y enero a septiembre de 2000, esto es, que para la fecha de formulación de la tutela llevaba ya quince (15) meses sin recibir salario alguno.

Y, si se adiciona a lo anterior el desolador panorama respecto de las finanzas que presentaron tanto el Presidente del Concejo Distrital como la Secretaría de Hacienda de

Barranquilla al pronunciarse sobre la acciones de tutela impetradas, no puede menos que concluirse que la afectación del mínimo vital resulta palmaria para los dos accionantes, pues ciertamente están viviendo la suspensión prolongada e indefinida del pago de sus salarios, sin que para arribar a tal conclusión se requieran pruebas específicas que así lo demuestren.

Sobre este tópico del cese indefinido del pago de salarios, en la sentencia T-259 de 1999, La Corte señaló:

“Es fácil comprender que cuando el cese de pagos salariales se prolonga en el tiempo, el empleador pone no sólo al empleado sino a la familia que depende de él en una situación de indefensión de tal magnitud que hace necesaria la intervención rápida y eficaz del Estado, pues otros derechos del propio trabajador como de quienes dependen de él empiezan a verse afectados – la educación, la salud, incluso el derecho al buen nombre.... En estos casos, ha de presumirse la vulneración de ese mínimo vital, dado que privar a un trabajador de su remuneración, por un lapso indefinido, lo somete a él y a su familia a una situación que justifica la procedencia de la acción de tutela, a efectos de ordenar al empleador el restablecimiento de los pagos.

“Dadas las condiciones de nuestro país, donde las tasas de desempleo son altas; el nivel de vida de un alto porcentaje de la población no es el mejor y el ingreso del colombiano medio alcanza para cubrir escasamente sus necesidades básicas, no se requieren de mayores y complicados análisis para entender las vicisitudes a las que puede quedar sometido un empleado cuando no recibe en tiempo su salario y esta situación se prolonga en el tiempo. Es claro que mientras no se implementen acciones rápidas, o se abrevien los términos y el procedimiento en las existentes, recursos como la acción de tutela seguirán siendo los llamados a ser utilizados para que el derecho del trabajador a recibir en tiempo su asignación salarial, pueda ser realizable.”

En los casos bajo examen, el señor ARTETA BARRIOS, para el momento de interposición de la demanda de tutela, había completado ya 15 meses sin pago del salario, y por su parte la señora RINCON BARROS no había recibido salario alguno desde el mes de abril de 2000, es decir, desde la fecha en que ingresó a laborar al Concejo Distrital de Barranquilla, circunstancias específicas que en esos precisos eventos hacen presumir con absoluta razón

la afectación del mínimo vital y, por consiguiente, con el fin de protegerlo de manera inmediata al igual que el derecho al trabajo, los fallos objeto de revisión serán revocados, para en su lugar ordenar al Presidente del Concejo y al Secretario de Hacienda Distrital de Barranquilla que, dentro del en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a partir de la notificación de esta providencia, en el ejercicio de sus respectivas competencias, inicien los trámites y gestiones presupuestales necesarios, si es que no los han hecho, para obtener los recursos que permitan garantizar el pago de los salarios que se les adeudan a los funcionarios del Concejo BELINDA RINCON BARROS y JOSE VICTOR ARTETA BARRIOS, sin que el pago efectivo de los mismos pueda superar los quince (15) días calendario.

Es indispensable precisar que la orden que se emitirá va dirigida tanto al Secretario de Hacienda Distrital como al Presidente del Concejo Distrital de Barranquilla, pues aunque el primero arguye que no le corresponde efectuar el pago de los salarios, ocurre que el segundo aduce que no lo ha hecho porque la Alcaldía Distrital le adeuda a esa célula legislativa más de cinco mil millones de pesos, y lo cierto es que cada funcionario, dentro de sus competencias, está comprometido en la efectivización de los pagos, y tan así lo entiende el Secretario de Hacienda que al contestar las demandas expone que se instruyó a la Dirección de la Fiduciaria La Previsora S. A. para que girara a favor del Concejo Distrital “específicamente para el pago de tutelas”.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR las sentencias dictadas por el Juzgado Séptimo Penal Municipal de Barranquilla el 31 de octubre y 1º de noviembre de 2000, mediante la cuales denegó las acciones de tutela formuladas individualmente por los ciudadanos BELINDA RINCON BARROS y JOSE VICTOR ARTETA BARRIOS, para en su lugar TUTELAR los derechos al trabajo y al mínimo vital de los accionantes.

Segundo: ORDENAR, en consecuencia, al Presidente del Concejo y al Secretario de Hacienda Distritales de Barranquilla que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a partir de la notificación de esta providencia, en el ejercicio de sus respectivas competencias, inicien los trámites y gestiones presupuestales necesarios, si es que no los han hecho, para obtener los recursos que permitan garantizar el pago de los salarios que se les adeudan a los funcionarios del Concejo BELINDA RINCON BARROS y JOSE VICTOR ARTETA BARRIOS, sin que el pago efectivo de los mismos pueda superar los quince (15) días calendario.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. sentencias T-437 de 1996, T-529 y T-576 de 1997, SU-667 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2 Cfr. sentencia T-075 de 1998, SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-129, T-146, T-231 y T-246 de 2000 entre otras.

3 Cfr. sentencias T-259 y T-606 de 1999, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra.