

DERECHOS FUNDAMENTALES-Precisión

DERECHO AL TRABAJO/DERECHOS FUNDAMENTALES-Precisión

El derecho al trabajo, es decir, el desempeño libre de actividad personal legítima que entraña la obtención de estipendios económicos que sufraguen necesidades de la persona y su núcleo familiar y que debe prestarse en condiciones dignas y justas, pertenece a la categoría de los derechos fundamentales. El hombre, entonces, como secuela de su libertad individual puede disponer a su arbitrio de sus actividades físicas e intelectuales en la escogencia de cualquier ocupación, arte u oficio, con excepción de las que entrañen riesgo social. Comprende tanto el trabajo subordinado, esto es la relación laboral de derecho privado y la legal y reglamentaria de derecho público, como la prestación de servicios de manera independiente, en donde se deja al contratista autonomía en la forma de cumplir sus obligaciones.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Concepto

Al definir los derechos fundamentales, se destacó la nota esencial de ser ellos inherentes al ser humano, a su esencia, a su naturaleza e inalienables y sin los cuales éste no podría subsistir como tal. Ello sucede con el derecho del trabajo, el cual además de realizar al hombre como tal, dignificándolo, constituye para él a la vez un medio insustituible para conseguir recursos económicos para su congrua subsistencia y la de su progenie.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia/DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración

Cuando el texto Supremo predica la protección del derecho de una persona porque la acción u omisión del ente administrativo o del particular en los casos especiales, quebranta un derecho constitucional fundamental, parte del supuesto de que el primer derecho respecto del cual se solicita el amparo de tutela se configura razonable y plausiblemente, para lo cual habrá de tenerse en cuenta las particulares circunstancias del derecho sometido a juzgamiento. Y ello ha de ser así porque si no existe el derecho o por lo menos no tiene visos desde la óptica del juez de tutela de que quien pretende ser su titular en realidad lo sea indiscutiblemente, porque no halle respaldo satisfactorio en la normatividad legal (máxime cuando es materia de discrepancia irreconciliable a primera vista), no puede

consecuentemente proclamarse respecto del derecho debatido la infracción de un precepto constitucional. No podría entonces, frente a semejante situación fáctica y legal en que las partes ofrecen sus propios y divergentes puntos y argumentos jurídicos, entenderse que el juez de tutela confronta un derecho subjetivo cierto, razonable y merecedor de tutela y no puede serle dable a él fungir de juez administrativo para reemplazarlo y entrar a decidir en el campo jurisdiccional propio de aquél.

SALA DE REVISION No. 6

Ref.: Proceso de Tutela No.1340

Acción de tutela contra

actuación del Gerente de la Beneficencia del Tolima.

Tema: Derecho al Trabajo.

Demandante:

RUBY BARRERO SAENZ.

Magistrados:

DR. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Ponente

DR. JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

DR. CIRO ANGARITA BARON.

Santafé de Bogotá, D.C., trece (13) de julio de mil novecientos noventa y dos (1992).

La Sala de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional conformada por los Magistrados Simón Rodríguez Rodríguez, Jaime Sanín Greiffenstein y Ciro Angarita Barón, revisa la acción de tutela decidida en sentencia proferida el 24 de febrero de 1992 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué, y quien remitió el expediente a esta Corporación de conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

A. HECHOS DE LA DEMANDA.

Según el escrito de la demanda, Rubi Barrero Sáenz suscribió el 30 de diciembre de 1991 el contrato No. 062 con la Beneficencia del Tolima, cuyo objeto es la prestación de sus servicios personales como Administradora del Parque de la Salud, consistente en planear, ejecutar, dirigir y coordinar las actividades del parque, supervisar todo lo relacionado con las obras de inversión que realice la Beneficencia del Tolima, velar por la conservación y objetivos del parque y todas las funciones delegadas por la Gerencia de la Beneficencia. Anota que el valor del contrato que se suscribió es de la suma de (\$2.520.000.00 M/cte), Dos Millones quinientos veinte mil pesos, lo que cubre integralmente el valor del contrato y se pagará mensualmente mediante la presentación de la cuenta de cobro. Agrega que suscribió una póliza matriz con una Compañía de Seguros para el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del contrato, por el término de un año, contado a partir de la fecha de su perfeccionamiento, que él se subordina al presupuesto de la Beneficencia del Tolima, la cual incluyó en su presupuesto la partida necesaria para cubrir este gasto y que como contratista ha estado desde el 2 de enero de 1992 ejecutando el contrato.

Se señalan además como hechos que Rubi Barrero Sáenz recibió el 23 de enero de 1992 comunicación suscrita por el Gerente de la Beneficencia del Tolima, señor Mario Echeverry Trujillo en la que se le informaba que el aludido contrato “pretermitió normas legales u ordenanzas en materia de contratación administrativa y por lo tanto no se perfeccionará ni ejecutará”. Se manifiesta finalmente que la demandante recibió el 27 de enero de 1992 comunicación en la que se le anunciaba que en vista de que la actual administración de la Beneficencia del Tolima de conformidad a instrucciones de la oficina Jurídica de la Gobernación, dejó sin validez el contrato de prestación de servicios celebrado entre ella y la entidad, era necesario adelantar los trámites para poderle pagar los días trabajados en el parque de la salud, es decir, hasta el 23 de enero de 1992, día en que fue revocado el contrato en mención.

B. DERECHOS VULNERADOS.

La demandante considera que el actual Gerente de la Beneficencia del Tolima de una parte quebranta el derecho al trabajo y de otra, menoscaba su derecho a la vida, pues el único

medio que tiene para subsistir es ejerciendo su derecho al trabajo.

C. PETICIONES.

La actora ejerce la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y al efecto solicita la protección inmediata de su derecho constitucional fundamental al trabajo que está siendo vulnerado y amenazado por la acción del Gerente de la Beneficencia del Tolima; con tal fin pretende se le ordene a éste le permita la prestación de los servicios pactadas en el referido contrato y así recibir la condigna remuneración.

D. ACTUACION PROCESAL.

Con el fin de dar trámite a la acción de tutela, el Juzgado Primero de Instrucción Criminal dispuso la ratificación de la demandante y la práctica de las pruebas conducentes.

De esta manera obran en el proceso fotocopia de los siguientes documentos:

1. Contrato de prestación de servicios No. 062 suscrito el 30 de diciembre de 1991 entre la Gerente de la Beneficencia del Tolima y Ruby Barrero Sáenz, consistente en que aquélla como Administradora del Parque de la Salud, debe planear, ejecutar, dirigir y coordinar las actividades del parque, supervisar las obras que en ese lugar se adelantaran y vigilar los objetos que hacen parte de ese sitio de recreación, contrato por el cual se pactó en valor de \$ 2.520.000.00, pagaderos en cuotas mensuales de \$ 210.000.00 con vigencia de un año. Contrato que fue firmado por las partes, se presentó el paz y salvo por concepto de impuestos departamentales, se pagó lo pertinente por su publicación y se constituyeron las pólizas correspondientes para garantizar el cumplimiento del negocio jurídico.
2. Oficio del Gerente de la Beneficencia del Tolima, señor Mario Echeverry Trujillo, dirigido a Ruby Barreto Sáenz, de fecha 23 de enero de 1992 y por medio del cual le comunica que el contrato pretermiteó normas legales u ordenanzaes en materia de contratación administrativa y por lo tanto no se perfeccionará ni se ejecutará.
3. Oficio del Gerente de la Beneficencia del Tolima, señor Mario Echeverry Trujillo dirigido a Ruby Barrero Sáenz, de fecha 27 de enero de 1992, en el cual le manifiesta que en vista de que la actual administración de la Beneficencia y de conformidad con instrucciones

de la Oficina Jurídica de la Gobernación, dejó sin validez el contrato, le solicita adelantar los trámites necesarios para el pago de los días trabajados en el parque de la salud hasta el 23 de enero de 1992, día en que fue revocado el contrato.

4. Póliza de Seguro tomada por Ruby Barrero Sáenz y por la cual se garantiza al asegurado (Beneficencia del Tolima), el pago de multas y cláusula penal en virtud del contrato aludido.

5. Resolución No. 001471 de 31 de diciembre de 1991 expedida por la Gerencia de la Beneficencia del Tolima, y por la cual se aprueban las fianzas constituídas por Ruby Barrero Sáenz.

6. Recibo expedido por la Contraloría General del Tolima, sobre el pago de la publicación del contrato citado.

7. Paz y salvo de la Tesorería General del Tolima para Ruby Barrero Sáenz.

8. Así mismo obra en el proceso diligencia de inspección judicial practicada por el Juez Primero de Instrucción Criminal de Ibagué quién se presentó el día 3 de enero de 1992 a la Gerencia de la Beneficencia del Tolima, con el fin de constatar que normas había violado esa entidad administrativa en la celebración del contrato No. 062 del 30 de diciembre de 1991.

Durante la diligencia la gerente de la entidad Martha Cecilia Valderrama informó que se había dado por terminado el contrato porque éste se había realizado afectando el presupuesto de 1992, el cual no había sido aprobado por la Asamblea y porque para la firma del negocio jurídico no se había tenido en cuenta a la Contraloría; fundamentos éstos que invocó la Oficina Jurídica de la Gobernación para recomendar la cancelación del contrato. El Juez se trasladó a la Oficina Jurídica donde se le informó que el concepto emitido para dar cancelado el contrato de la controversia tiene su fundamento en el artículo 24 del Decreto 0717 de 1984 que es el Estatuto de Contratación del Tolima y el aplicable a los institutos descentralizados de orden departamental. Dicha norma “establece los requisitos necesarios para la celebración de un contrato y en el caso que nos ocupa se expidió un certificado de disponibilidad presupuestal sin existir presupuesto, pues el contrato se celebró el 30 de diciembre de 1991 y el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Departamento se expidió el 10 de enero de 1992 y dentro de ese presupuesto se incluyó el presupuesto de la Beneficencia y el Jefe de Presupuesto de la Beneficencia al expedir esa certificación de

disponibilidad estaba comprometiendo rubros que no nacieron a la vida jurídica. Agrega que al firmarse el contrato en esas condiciones, se violó el artículo 24 literal d), artículos 79 y 80 del Decreto 0717 de 1984 o estatuto de contratación departamental y por esa razón se recomendó a la nueva administración de la beneficencia, no darle curso al mencionado contrato”.

E. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA.

El Juzgado Primero de Instrucción Criminal del Tolima, en providencia del 4 de febrero de 1992, falló negando el amparo del derecho con fundamento en lo siguiente: El contrato celebrado entre las partes está viciado de nulidad porque ha sido suscrito con violación del Régimen de Contratación Administrativa y de la misma Constitución Nacional cuando ella expresa que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos a realizarse en la respectiva vigencia. Y además porque la demandante tiene a su alcance otros medios de defensa judicial para invocar la protección de sus derechos, como lo establece el Código Contencioso Administrativo.

F. RECURSO DE IMPUGNACION.

La actora interpuso este recurso -que llama de apelación- contra el fallo del Juez Primero de Instrucción Criminal.

Y al respecto ofrece la siguiente alegación:

El presupuesto de la Beneficencia del Tolima para la vigencia fiscal de 1992 se fijó a través del Acuerdo No. 020 de 27 de noviembre de 1991 expedido por su Junta Directiva y ello de conformidad con el Decreto 634 de 1974 que contempla los estatutos de la Beneficencia. Del mismo modo el artículo 282 inciso d) del Código de Régimen Departamental (Decreto Ley 1222 de 1986) previene que son funciones de las juntas directivas de los establecimientos públicos de orden departamental aprobar el presupuesto anual del respectivo organismo.

Cuando la actora suscribió el contrato estaba vigente el presupuesto de la Beneficencia para 1992.

Lo que ha hecho y en la práctica le hizo a la demandante la Beneficencia fue terminar unilateralmente el contrato de prestación de servicios y éste en su cláusula 5a. dispone que

“La terminación unilateral del contrato se regirá por lo dispuesto en los artículos 17 y siguientes del título IV del Decreto 717 del 31 de mayo de 1984”. Y éste que es el estatuto contractual del Departamento señala que la terminación unilateral del contrato ha de hacerse mediante resolución motivada, contra la cual procede el recurso de reposición y basarse en consideraciones de orden público y coyuntura económica crítica.

G. FALLO QUE SE REVISA.

Sentencia del Tribunal Superior de Ibagué, Sala Penal, de 24 de febrero de 1992.

Decisión: Confirmar el fallo proferido por el Juzgado Primero de Instrucción Criminal de Ibagué, el cual denegó la tutela.

Consideraciones: En primer lugar se argumenta por parte de la Sala Penal del Tribunal que el Juez de Primera Instancia durante el proceso de tutela no tiene ni puede tener capacidad decisoria jurisdiccional para sentar en su fallo la tesis de que el contrato que dió origen a la acción de tutela objeto de estudio, carece de validez. Ello en razón a que ese campo solo le está reservado a la respectiva autoridad pública que es el Tribunal Contencioso Administrativo y se estaría entonces usurpando jurisdicción, si el Juez ipso jure declara la invalidez o nulidad de un contrato. También se considera que la demandante tiene otros medios de defensa judicial: Puede valerse de la vía Contencioso Administrativa que de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 2304 de 1989 está instituída para juzgar las controversias administrativas originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas. Y de conformidad con los artículos 85 y 87 del Código Contencioso, puede ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Se anota por lo demás, que no se puede predicar un perjuicio irremediable, toda vez que la demandante por los medios judiciales referidos puede lograr que las cosas vuelvan al estado anterior.

II. COMPETENCIA.

De conformidad con los artículos 86 inciso 2o. y 214 numeral 3o. de la Constitución Nacional y los artículos 31, 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela, es competente la Corte Constitucional para conocer en revisión del fallo del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué.

III. CONSIDERACIONES.

a) El derecho al trabajo es un derecho constitucional fundamental.

Así lo ha considerado la Corte Constitucional en varias de sus sentencias.¹ A la siguiente, con ponencia del Magistrado que conduce el presente proceso, pertenecen los siguientes apartes que ahora se prohijan como motivación de este fallo² :

“2. El derecho al trabajo es un derecho fundamental.

Cuestión cardinal que debe dilucidarse es la relativa a determinar si el derecho del trabajo es un derecho fundamental, ya que según la concepción del constituyente colombiano, sólo esa clase de derechos amerita la acción de tutela (artículo 86).

2.1. Con la expedición de la Carta de 1991 entró nuestro país en la era del constitucionalismo del derecho del trabajo, es decir, de su especial tratamiento en la Constitución, a diferencia de la parquedad con que de éste se ocupó la Carta anterior.

En esta última el artículo 17 establecía que el trabajo era una obligación social y gozaba de la especial protección del Estado, el 18 garantizaba el derecho de huelga con la excepción de los servicios públicos, el 44 autorizaba la formación de compañías, asociaciones y fundaciones, dentro de las cuales se entendió que estaban incluídos los sindicatos y el artículo 32 que garantizaba la libertad de empresa y la iniciativa privada, baluartes del sistema económico capitalista, mas precedido ello de intervencionismo estatal con el fin de procurar el desarrollo económico y social dentro de una política de ingresos y salarios , para beneficio integrado y armónico de la comunidad y “de las clases proletarias en particular”. Significó entonces este intervencionismo estatal la superación del Estado gendarme, en que la suerte de la economía se dejaba a la libre oferta y demanda del mercado.

La Constitución de 1991 da un vuelco a la normación constitucional existente sobre la cuestión laboral y es así como se adentra en sus más representativas instituciones y principios informadores del derecho de trabajo y de esta manera al elevar de rango unas y otros, les otorga la debida importancia y firmeza. En efecto, en el mismo preámbulo de la nueva Carta se expresa que el pueblo de Colombia la sanciona y promulga para asegurar a sus integrantes, entre otros derechos, el derecho al trabajo. El artículo 25, antes

transcrito, concibe al trabajo como un derecho y una obligación social, amparado por el Estado y dispone que el trabajo que se preste se exija en condiciones dignas y justas. El artículo 17 prohíbe la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos. El 26 instituye la libertad de escogencia de profesión u oficio. Consagra el artículo 38 la garantía del derecho de libre asociación y así sustituye al artículo 44 anterior constitucional, el artículo 39 concede a los trabajadores y empleadores el derecho a constituir sindicatos o asociaciones sin intervención del Estado y defiere, a la autoridad judicial la facultad de cancelar o suprimir la personería jurídica reconociéndosele a los representantes sindicales fuero y demás garantías para el cumplimiento de su gestión. El artículo 48 consagra el derecho a la seguridad social. El artículo 54 hace recaer en los empleadores y el Estado la obligación de ofrecer a los asalariados formación y habilitación profesional y técnica, debiendo igualmente el Estado garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud. El artículo 56 repite la norma de la Constitución anterior que garantiza el derecho de huelga, con la salvedad de los servicios públicos esenciales definidos por el legislador y previene la creación de una comisión permanente conformada por el Gobierno con representación obrero-patronal que se encargará de estimular las buenas relaciones laborales, cooperará en la solución de los conflictos colectivos laborales y concertará las políticas salariales y laborales. Por el artículo 55 se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales. El derecho a la carrera de los servidores públicos se contempla en el artículo 125. Se preserva en los artículos 334 y 335 la libertad de empresa, mas dejando en manos del Estado la dirección general de la economía con intervención del mismo dirigida a racionalizar esta última a efecto de mejorar la calidad de los habitantes, debiendo el Estado de manera especial ejercer la intervención con el objeto de dar pleno empleo a los recursos humanos “y asegurar que todas las personas, en particular las de menos ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos”. Merece especial mención el artículo 53 que entrega al Congreso la facultad de expedir el estatuto del trabajo que habrá de guiarse por estos principios mínimos fundamentales: principio de indubio pro operario, o sea la aplicación de la interpretación más favorable al trabajador, en caso de tener varios sentidos la norma laboral aplicable; principio de la condición más provechosa frente a la coexistencia de preceptos laborales; principio de la irrenunciabilidad de derechos, principio de la continuidad de la relación laboral, principio de la supremacía de la realidad del contrato de trabajo sobre las formalidades. Del mismo modo se pregona la igualdad de oportunidades para los

trabajadores, una remuneración mínima y móvil para ellos y también proporcional a la cantidad y calidad de trabajo. A los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados se les imprime la categoría de legislación interna.

2.2 Los derechos humanos fundamentales que consagra la Carta Política de 1991 y que son susceptibles de la acción de tutela, son los que pertenecen a toda persona en razón de su dignidad humana, pues por ser ésta una sustancia individual de naturaleza racional posee la aptitud de entender y querer y con ello se diferencia del animal.

El hombre tiene como valor supremo la libertad, pues, él mismo opta por llevar a cabo los actos que a bien tiene en su afán de perfeccionar su ser, sujetándolos a los valores éticos que autónomamente acepta. Esta característica intrínseca del hombre le comunica tal respetabilidad que lo hace único en el universo y por ello se le reconocen determinados derechos que son los fundamentales y sin los cuales no podría existir como tal, es decir, su naturaleza se vería distorsionada o modificada. De ahí que se considere que tales derechos son inherentes al ser humano, que han existido desde todos los tiempos antes de su consagración en cualquier texto legal positivo y aún por encima de éste si llegare a desconocerlos.

“Los derechos humanos -sostiene Angel Sánchez de la Torre- parten de un nivel por debajo del cual carecen de sentido: la condición de persona jurídica, o sea, desde el reconocimiento de que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, cualquiera que sea el ordenamiento jurídico, político, económico y social y cualesquiera que sean los valores prevalentes en la colectividad histórica”. Y Legaz y La Cambra afirma que “hay un derecho absolutamente fundamental para el hombre, base y condición de todos los demás; el derecho a ser reconocido siempre como persona humana”.³

La facultad de elección antes mencionada coloca al hombre frente a distintas clases de libertades y obviamente frente a los condignos derechos, así: a) Derechos que amparan la libre disposición del cuerpo: derecho a la vida, a la integridad personal, esto es, a no ser torturado ni esclavizado, derecho a la libertad personal, a la libre circulación de un lugar a otro, derecho al respeto, a la honra y reconocimiento de la dignidad, derecho al trabajo. b) Derecho al goce libre de sus manifestaciones espirituales, que se traducen en las libertades

de pensamiento y expresión, conciencia, religión, asociación y educación. c) Hay otros derechos que le permiten al ser humano realizar los derechos antes mencionados, así, entre otros, la igualdad de las personas ante la ley, el principio del debido proceso que incluye el principio de la irretroactividad de la ley, el derecho a participar en la vida política de la comunidad, etc.

3. El derecho al trabajo se presenta bajo distintas manifestaciones: 1) La facultad que le asiste al ser humano de utilizar su fuerza de trabajo en una actividad lícita y que le permite obtener los recursos necesarios para subvenir a las necesidades mínimas de él y de su familia. 2) El derecho a ejercer libremente ocupación u oficio que no se le puede entorpecer y 3) El derecho que tiene a conseguir un empleo.

El derecho al trabajo, concebido en los términos anteriores, es decir, el desempeño libre de actividad personal legítima que entraña la obtención de estipendios económicos que sufragan necesidades de la persona y su núcleo familiar y que debe prestarse en condiciones dignas y justas, pertenece a la categoría de los derechos fundamentales y a él se refieren los artículos 25 -con la excepción que se comentará en el párrafo siguiente- y 26 de la Carta Política. La libertad de trabajo está consagrada en el artículo 26 de la Carta. Se le reconoce ella al trabajo, como factor de producción de la economía, al igual que se le otorga a la empresa (art. 333). El hombre, entonces, como secuela de su libertad individual puede disponer a su arbitrio de sus actividades físicas e intelectuales en la escogencia de cualquier ocupación, arte u oficio, con excepción de las que entrañen riesgo social. También la ley podrá exigir título de idoneidad para el ejercicio de las profesiones y éstas a su vez serán vigiladas y controladas por las autoridades.

Desde otro punto de vista, el artículo 25 de la Carta de 1991, a imagen del artículo 17 de la Constitución anterior, concibe el trabajo como “una obligación social” y con ello se reconoce y exalta el protagonismo insustituible que desempeña el trabajo en la vida social como factor de producción, porque el asalariado aporta a ella su actividad útil y remunerativa y contribuye así a su propia prosperidad y al crecimiento del desarrollo económico de la comunidad. De otro lado el Estado adquiere el deber general de propiciar, facilitar y estimular políticas, estrategias y planes de desarrollo de empleos y el mercado de trabajo, que le permitan a la persona ingresar a la fuerza laboral. Por Decreto 1421 de 1989 se asigna al Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA- la función de promocionar y ejercitar la

gestión e intermediación pública y gratuita de empleo que estaba a cargo del Ministerio de Trabajo. Así mismo Colombia ratificó el Convenio No. 88 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la organización del servicio de empleo, adoptado el 17 de junio de 1948 por su Conferencia General, ratificado por el Gobierno colombiano y aprobado por el Congreso mediante la Ley 37 de 9 de octubre de 1967. (Diario oficial No. 32356).

Mas este deber del Estado hacia el miembro de la comunidad carece de la connotación de derecho fundamental exigible de aquél, ya que sólo pondrá los medios, dentro de los planes de desarrollo, para crear y propulsar empleos y así coadyuvar a la disminución de la tasa de desempleo; mas una vez creados los empleos, la colectividad los irá absorbiendo de manera general, según las oportunidades y diligencias de cada cual, sin que le sea dable a todo gobernado reclamarle particularmente y con carácter compulsivo al Estado una colocación laboral porque ello en sí sería de imposible realización.

Al definir los derechos fundamentales en párrafos anteriores, se destacó la nota esencial de ser ellos inherentes al ser humano, a su esencia, a su naturaleza e inalienables y sin los cuales éste no podría subsistir como tal. Ello sucede con el derecho del trabajo, el cual además de realizar al hombre como tal, dignificándolo, constituye para él a la vez un medio insustituible para conseguir recursos económicos para su cóngrua subsistencia y la de su progenie. Obsérvese que la tipificación del derecho al trabajo como derecho fundamental, cual se lo concibe hoy, tuvo que atravesar por vicisitudes sin cuento, que históricamente van desde la esclavitud, que consideraba al hombre como un esclavo y por tanto lo igualaba a las cosas y venía a ser la antítesis de dicho derecho; la servidumbre de la Edad Media, en que se vinculaba el siervo a la tierra, sin que le fuera posible abandonarla; las Corporaciones, también instituciones medievales, que tenían como miras determinar y preservar los precios de los productos por ellas elaborados propiciándose así el monopolio económico; excluían además a quienes no pertenecieran a ellas, con lo cual se obstruía el trabajo de las personas. Recuérdese que existían en ella los siguientes rangos: el aprendiz, el compañero y el maestro, a los cuales se iba escalando según las habilidades y experiencias que se fueran demostrando en la ejecución de las labores. Adviene más tarde lo que se ha denominado la revolución liberal, que teniendo como precedente la independencia de los E.E.U.U., se centra en la Revolución Francesa que da al traste con el régimen monárquico imperante (ancien régime) y pregona a todos los vientos los postulados de la igualdad y la libertad de todos los hombres (Declaración de los Derechos del

Hombre y del Ciudadano) y obviamente la libertad de trabajo, todo lo cual habría de traer como lógica conclusión la supresión de las servidumbres y las corporaciones. La aparición de la revolución industrial dió paso al sistema económico capitalista, que por su forma implacable de aplicarse, colocó al trabajador en condiciones infrahumanas de subsistencia, hasta el punto de decirse que con tal sistema se instauró la explotación del hombre por el hombre.

Dentro de este transcurso histórico se llega, finalmente a la situación presente de los países, de intervencionismo estatal en las relaciones obrero-patronales. Se reconoce como tipología socio-política-económica lo que se conoce con el nombre de la cuestión social, es decir, que la inequitativa distribución de la riqueza en las Naciones, es factor de sobresalto e intranquilidad de la sociedad, ya que los trabajadores ni siquiera con la remuneración que perciben a cambio del aporte de su energía laboral, alcanzan a cubrir sus necesidades mínimas de subsistencia.

“La cuestión social es problema integral. No constituye simplemente un hecho económico, aunque sus manifestaciones más chocantes se hayan mostrado en la vida económica. Es fenómeno que abarca lo religioso, lo filosófico, lo científico, lo moral y político. Es la forma económica del gran problema de la humanidad; es la descomposición social saturada del sabor amargo de la angustia económica. De la miseria que destruye los cuerpos y abona el terreno a la disolución de las almas”⁴

Por ello el contrato de trabajo ha de ser intervenido y con ello protegido. Siendo la parte débil el asalariado, no se concibe que pueda contratar en igualdad de condiciones con su empleador, así que deben dictarse normas que amparen al primero y que estén por encima de la voluntad de ambos. De ahí surge toda esa normatividad tuitiva que considera de orden público las normas laborales, la irrenunciabilidad de éstas y su aplicación favorable en caso de dudas, el establecimiento del salario mínimo, etc.

En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, en la ponencia sobre trabajo y el trabajador presentada por el Dr. Guillermo Guerrero Figueroa y otros, ante la Comisión Quinta se lee:

“...Si el problema político del nuevo constitucionalismo consiste en realizar un régimen de garantías jurídicas de las libertades públicas y privadas, el problema de ahora, para un constitucionalismo ajustado al ritmo acelerado de los tiempos, consiste en hacer posible y realizable, un régimen jurídico y social adecuado en el cual el trabajo sea una exigencia moral no sólo económica, sino condición primordial para la dignidad de la persona”. (Gaceta No. 45).

En el ámbito internacional cabe destacar los siguientes documentos que reafirman la concepción humanista del derecho al trabajo: la Carta Internacional de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, aprobada y proclamada el 10 de diciembre de 1948, cuyo artículo 23 previene que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo y el artículo 24 pregona que toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. La Carta de la Organización de los Estados Americanos (Bogotá, 1948), proclama que el trabajo es un derecho y un deber social, no se considerará como artículo de comercio y reclama respeto a “la dignidad de quien lo presta y ha de efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso”. El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Ley 74 de 1968 dice en su artículo 6o. que los Estados partes reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante el trabajo libremente escogido o aceptado y tomarán las medidas adecuadas para garantizar este derecho. Y en el artículo 7o. los Estados reconocen también que se asegure a los trabajadores “condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias”. La Convención de Roma de 1950 sobre salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las libertades fundamentales proscriben la esclavitud, la servidumbre y los trabajos forzados (artículo 4o.) lo cual reitera el Pacto de San José de Costa Rica aprobado por Colombia por la Ley 16 de 1972 (artículo 6o.).

Como colofón de lo anteriormente expresado, ha de decirse que siendo el derecho al trabajo parte integrante de la personalidad humana, es inconcuso su carácter de derecho

fundamental, dentro de las precisiones que respecto de aquél se han hecho”.

b) Contempla la Carta Política la acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales constitucionales, en caso de su vulneración o amenaza de vulneración, por acción u omisión de las autoridades públicas y en ciertos casos de las personas privadas. Así entonces, consistirá el amparo en la orden para que aquellas actúen o se abstengan de hacerlo.

Procede la acción cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que ello se utilice como mecanismo transitorio para evitar un mal irremediable. Este último, a términos del Decreto 2591 de 1991 (art. 6o. No. 1o.), es el que sólo se puede restablecer en su integridad mediante indemnización.

c) Pues bien, la actora invocó la acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, consistente en que se la priva de los estipendios que iba a recibir de la Beneficencia del Tolima en virtud del contrato de prestación de servicios celebrado con ella, privación que a su vez atenta contra su derecho a la vida.

Sobre el particular, esta Sala de Revisión hace las siguientes precisiones:

El derecho al trabajo consagrado en el Estatuto máximo como derecho fundamental, comprende tanto el trabajo subordinado, esto es la relación laboral de derecho privado y la legal y reglamentaria de derecho público, como la prestación de servicios de manera independiente, en donde se deja al contratista autonomía en la forma de cumplir sus obligaciones.

Ahora bien, cuando el texto Supremo predica la protección del derecho de una persona porque la acción u omisión del ente administrativo o del particular en los casos especiales, quebranta un derecho constitucional fundamental, parte del supuesto de que el primer derecho respecto del cual se solicita el amparo de tutela se configura razonable y plausiblemente, para lo cual habrá de tenerse en cuenta las particulares circunstancias del derecho sometido a juzgamiento. Y ello ha de ser así porque si no existe el derecho o por lo menos no tiene visos desde la óptica del juez de tutela de que quien pretende ser su titular en realidad lo sea indiscutiblemente, porque no halle respaldo satisfactorio en la

normatividad legal (máxime cuando es materia de discrepancia irreconciliable a primera vista), no puede consecuentemente proclamarse respecto del derecho debatido la infracción de un precepto constitucional.

En el evento sublite lo que se advierte a primera vista es la terminación unilateral del contrato de prestación de servicios en el cual se ha pactado la cláusula de caducidad, convenido entre Ruby Barrero Sáenz y la Beneficencia del Tolima, por parte de ésta, alegando que el gasto correspondiente no estaba contemplado en el Presupuesto General del Departamento del Tolima, que incluye el de la Beneficencia, para el año fiscal de 1992, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 0717 de 1984 que es el Estatuto de la Contratación Departamental del Tolima y que, además el contrato no se perfecciona, según la cláusula 7a. del contrato, si no se cumple el requisito de la disponibilidad presupuestal. De su lado, la prestataria del servicio -actora de la acción de tutela-, sostiene que sí existía disponibilidad presupuestal en el presupuesto anual de Ingresos y Gastos de la Beneficencia en la fecha de celebración del contrato y que el asunto ha de someterse al Código de Régimen Departamental o sea, el Decreto Ley 1222 de 1986 y otros ordenamientos locales.

Se establece entonces claramente de lo antes explicado que no aparece de manera inconcusa que la actora sea titular irrefragable del derecho al trabajo alegado, esto es, que le asista toda la razón al reclamar de la Beneficencia el cumplimiento del contrato. Antes por el contrario, ha surgido un desacuerdo entre las partes que sólo puede ser dirimido por la justicia correspondiente, que lo es, la Contencioso Administrativa a través de sus órganos competentes. Obsérvese también que ni siquiera en la fase de los procesos de tutela, la actora acompañó ni a su demanda, ni al escrito de impugnación al fallo de primera instancia, los ordenamientos regionales (Código Fiscal del Tolima, el Decreto 634 de 1974 o Estatuto de la Beneficencia del Tolima), ni la actuación cumplida por la Junta Directiva de la Beneficencia del Tolima en relación con la partida relativa al valor de su contrato.

Una cuestión entonces, eminentemente controvertible, sólo puede resolverse mediante el ejercicio de las acciones contractuales que consagra el artículo 87 del C.C.A., en armonía con los artículos 5o. de la Ley 19 de 1982, 16-3 y 17 del Decreto Ley 222 de 1983 y los artículos 211, 212 y 309 del Código de Régimen Departamental.

No podría entonces, frente a semejante situación fáctica y legal en que las partes ofrecen sus

propios y divergentes puntos y argumentos jurídicos, entenderse que el juez de tutela confronta un derecho subjetivo cierto, razonable y merecedor de tutela y no puede serle dable a él fungir de juez administrativo para reemplazarlo y entrar a decidir en el campo jurisdiccional propio de aquél. Es entonces la justicia administrativa la competente para luego de establecido debidamente el contradictorio, estimadas y analizadas las pruebas del proceso, como las apreciaciones jurídicas de las partes y subsumido el caso subjudice en las disposiciones que lo regulan, proferir la sentencia que dirima la contención, efectuando y tal como lo prescribe el artículo 87 del C.C.A. antes citado, las declaraciones, consideraciones o restituciones consecuenciales.

Luego de todos modos la alternativa que le queda a la actora Ruby Barrero Sáenz, es ocurrir a la justicia administrativa, la cual le definirá si es acreedora o no al derecho respecto del cual impetra ahora salvaguarda constitucional.

Son suficientes las razones expresadas anteriormente, para confirmar la sentencia del Tribunal Superior de Ibagué.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Revisión No. 6 de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

F A L L A :

Primero: Confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Ibagué, Sala Penal, el 24 de febrero de 1992, por las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo.

Segundo: Comuníquese la misma al Juzgado Primero de Instrucción Criminal del Tolima, para que sea notificada a las partes conforme a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, con entrega de copia de esta sentencia a cada uno.

Tercero: Comuníquese a la Sala Penal del Tribunal Superior de Ibagué, y envíesele copia de esta sentencia.

COMUNIQUESE Y NOTIFIQUESE

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Magistrado Ponente

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

Magistrado

-Con salvamento de voto-

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la sentencia No. T-462

DEBIDO PROCESO-Vulneración/PRINCIPIO DE LA BUENA FE (Salvamento de voto)

Si bien en el contrato se consagró la cláusula de caducidad y el procedimiento de rigor para hacerla efectiva, no obra en el expediente prueba alguna de que la administración hubiera hecho uso adecuado del mismo, por lo cual vulneró el derecho al debido proceso de la peticionaria que, como es bien sabido, opera también en las actuaciones administrativas por expresa disposición de la Carta vigente. Desechó la Sala considerar si la buena fe de la peticionaria frente a la administración pública debía o no producir algunas consecuencias jurídicas.

Ref.: Proceso de Tutela No. 1340

OTRO ESCARNIO IRREFRAGABLE

El fallo de la Sala de Revisión #6, en el proceso de la referencia, acentúa más, si cabe, una tendencia manifiesta en providencias anteriores¹ de escarnecer abiertamente el derecho al trabajo, negándole protección efectiva luego de proclamar sus bondades y su claro entronque con la dignidad humana.

Pero la magia de la palabra no ha podido cambiar en el caso sublite la escueta verdad: una persona que de muy buena fe ha celebrado un contrato de servicios personales con la administración pública y cumple todos los requisitos que ella misma exige y tiene, por tanto, justas expectativas de continuar colaborándole durante el lapso convenido, se ve de buenas

a primeras sorprendida con una terminación unilateral altamente cuestionable, para lo cual adujo la administración la omisión real de un requisito que en su oportunidad certificó como debidamente cumplido, vale decir, la disponibilidad presupuestal. Incorre pues en flagrante omisión la Beneficencia del Tolima y paga todas las consecuencias injustamente la peticionaria.

Es de señalar de otra parte, que si bien en el contrato se consagró la cláusula de caducidad y el procedimiento de rigor para hacerla efectiva, no obra en el expediente prueba alguna de que la administración hubiera hecho uso adecuado del mismo, por lo cual vulneró el derecho al debido proceso de la peticionaria que, como es bien sabido, opera también en las actuaciones administrativas por expresa disposición de la Carta vigente. Por eso, es cuando menos sorprendente que la decisión mayoritaria de la Sala no haya dedicado siquiera un modesto comentario a este aspecto, como fuera de esperar.

También desechó la Sala considerar si la buena fe de la peticionaria frente a la administración pública debía o no producir algunas consecuencias jurídicas, tal como lo ha venido señalando esta Corte Constitucional. Así, por ejemplo, recientemente reiteró que:

“El postulado de la buena fe consagrado en el artículo 83 incorpora el valor ético de la confianza, la cual se vería traicionada por un acto sorpresivo de la administración que no tenga en cuenta la situación concreta del afectado”²

Posteriormente, la misma Corte insistió en que:

“... el postulado de la buena fe se realiza plenamente cuando el ciudadano observa a cabalidad la conducta establecida por el ordenamiento vigente como condición para acceder a un cargo o exigir un derecho derivado de una relación jurídica con la administración”³

“no aparece de manera inconcusa que la autora sea titular irrefragable del derecho al trabajo alegado, esto es, que le asista toda la razón al reclamar de la Beneficencia el cumplimiento del contrato”

Por todo lo anterior, cuando transcurridos algunos años de espera tal vez inútil, durante los cuales su patrimonio haya sufrido el deterioro propio de un litigio prolongado en pos del reconocimiento aplazado de su derecho constitucional fundamental cierto al trabajo y al

debido proceso, Ruby Barrera Sáenz comprobará con justo dolor e indignación que el fallo del cual me separo totalmente no encarna el ideal de justicia del Estado Social de Derecho sino, por el contrario, que lo agravia en forma, esa sí, ostensiblemente irrefragable e inconcusa.

CIRO ANGARITA BARON

Magistrado

1 Sentencias de tutelas Nos. 8, 13, 14, 224, 408, 410 y 427. Sentencia de constitucionalidad No. 221.

2 Sentencia de tutela No. 407.

3 Citados por Germán J. Bidart Campos. "Teoría General de los Derechos Humanos", pág. 73. Editorial Astrea, Buenos Aires 1988.

4 Rafael Caldera. Derecho del trabajo. Tomo I, pág. 30. Librería El Ateneo. Editorial 1969, Buenos Aires.

1 Sentencia T-407 y T-418. Sala Sexta de Revisión. Magistrado Ponente Simón Rodríguez

2 Sentencia T-427. Sala de Revisión No. 2 pág. 16. Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz

3 Sentencia T-457. Sala de Revisión No. 1 pág. 18. Ponente: Ciro Angarita Barón