

Sentencia T-467/05

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de salarios atrasados

DERECHO AL MINIMO VITAL-Pago de salarios atrasados

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA DEL ADMINISTRADO CON LA ADMINISTRACION-Pago de salarios

Referencia: expediente T-1040100

Acción de tutela instaurada por Jorge Isaac Coba contra la Gobernación del Atlántico, la Tesorería Departamental y la Secretaría de Educación Departamental.

Magistrado Ponente :

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Barranquilla y la Sala Primera de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla, dentro de la acción de tutela promovida por Jorge Isaac Coba Ortega contra el Gobernador, la Tesorería Departamental y la Secretaría de Educación y Cultura Departamental del Atlántico.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

Manifiesta el accionante, quien en la actualidad cuenta con 73 años de edad, que mediante oficio de 1 de Febrero de 2002, fue designado Auxiliar de Servicios Generales en el cargo de

celador a través de la Secretaría de Educación Municipal de Baranoa y que posteriormente fue adscrito al Departamento en el corregimiento de Pital de Megua y recibiendo remuneración a través del Fondo Educativo de la Tesorería Departamental.

Refiere que el 30 de septiembre de 2004, la Directora de la Institución de Educación Básica donde laboraba le notificó, que de acuerdo con la Circular N° 0061 de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento, se ordenaba la suspensión del personal administrativo (celadores, aseadoras, digitadores, etc.) a partir del 16 de octubre de 2004, y que por lo tanto, quedaría relevado de sus funciones a partir de esa fecha.

En la acción de tutela el señor Coba Ortega afirmó que: “(...) no tengo con que comer ni alimentar a mi núcleo familiar, deudas, cerrados los créditos en las tiendas del corregimiento, mala reputación por mi morosidad en las obligaciones de pago con los tenderos del corregimiento en donde vivo, sin servicio de energía (...) ese salario es lo único con que cuento, no tengo otra clase de ingreso y mi avanzada edad no me permite laboral(sic) o generar otro ingreso, lo que me ubica en estado de indigencia(...)”.

Manifiesta que se le adeudan los salarios correspondientes a los meses de diciembre de 2003 y enero a septiembre de 2004, así como las demás prestaciones que le corresponden.

Refiere que el último pago recibido por parte del departamento fue el 11 de Febrero de 2004 por concepto de salario de los meses de enero a noviembre de 2003, en cheque girado por el Fondo Educativo del Departamento del Atlántico y del cual adjunta copia.

Por lo anterior solicita la tutela de los derechos al mínimo vital y a la subsistencia y se ordene a los accionado el pago de los salarios adeudados.

1. Decisiones Judiciales objeto de revisión.

1. Sentencia de primera instancia

El 27 de octubre de 2004, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Barranquilla, denegó la acción tutela, señalando que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el

pago de las acreencias laborales procede de manera excepcional, siempre que se esté ante un perjuicio irremediable probado y se afecte el mínimo vital del accionante.

2.2. La impugnación

El 4 de noviembre de 2004, el señor Coba Ortega impugnó la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Barranquilla. El actor señaló que el juez no valoró el perjuicio irremediable y la afectación de su mínimo vital como consecuencia de la falta de pago de 11 meses de salario.

Así mismo, indicó que no hay prueba de las instrucciones que la demandada manifestó haber dado al Secretario de Educación del municipio de Baranoa, en el sentido de no enviar documentación del personal que se encontrara en edad de retiro forzoso.

Aclara que fue dentro del término otorgado por la Ley 715 de 2001, que fue vinculado con la administración municipal (febrero 1º de 2002), y que en virtud de esa relación laboral, el Fondo Educativo del Departamento le canceló, en febrero de 2004, los salarios correspondientes a 11 meses de trabajo.

Se refiere a la contradicción con respecto a la falta de recursos para el pago, indicando que reconoce implícitamente la relación laboral al cancelársele en el año 2003 los servicios prestados como "...funcionario administrativo (celador)..."

2.3. Sentencia de segunda instancia.

El 29 de noviembre de 2004, el Tribunal Superior Distrito Judicial de Barranquilla, Sala Primera de Decisión Civil- Familia, confirmó el fallo del Juzgado.

El Tribunal consideró que teniendo en cuenta que la demandada ha negado la vinculación laboral con el señor Coba Ortega, el juez de tutela no puede: "(...) entrar a decidir la existencia y naturaleza de la relación de trabajo como la que se alega y mucho menos ordenar el pago de salarios o contraprestaciones adeudadas".

II. Intervenciones de los accionados.

1. De la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Atlántico

El 22 de octubre de 2004, la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Atlántico, se opuso a la procedencia de esta acción por las siguientes razones :

“La ley 715 de 2001, establece la incorporación provisional del Personal Administrativo y docente que a primero de noviembre de 2000, se encontrara laborando en las Instituciones Educativas Oficiales previo el lleno de requisitos del cargo, al entrar el Departamento a revisar las hojas de vida del personal administrativo se encontró que el Municipio de Baranoa tenía vinculados en los Planteles Educativo (sic) personas mayores de 65 años, razón por la cual se dialogó con el Secretario de Educación de ese Municipio advirtiéndole que no enviara documentación de personas que superaran la edad de retiro forzoso establecida en la ley(65 años de edad), además que el Municipio de Baranoa no lo reportó al Ministerio de Educación Nacional en las fechas establecidas dentro del proceso de la ley 715 de 2001, por lo cual no existen recursos para cancelar estas personas(sic) ”

“(…) el Departamento actuando de buena fe canceló por reconocimiento de prestación de servicios al accionante, de enero a noviembre de 2003, el Departamento el Atlántico no fue (sic) su nominador ni impartió orden alguna para que a la fecha se encuentre laborando en el supuesto de que este(sic), y muy por el contrario se abstuvo de relacionar su nombre en razón a que el tutelante sobrepasa la edad de retiro forzoso, según lo preceptuado en el Decreto Ley 2400 de 1968 artículo 31 y el Decreto reglamentario 1950 de 1973 artículo 122 ”

En este sentido, la Secretaría de Educación concluyó que el municipio de Baranoa tenía conocimiento de la imposibilidad legal de contratar al señor Coba Ortega, y que por tal motivo, desde la Gobernación del Atlántico no se había emitido ningún acto administrativo que vinculara laboral o contractualmente al accionante.

Finalmente, la Secretaría de Educación solicitó, con base en jurisprudencia constitucional, declarar la improcedencia de la acción de tutela, de una parte, por considerar que no es el mecanismo idóneo para reclamar acreencias laborales (T-1419/00), y de otra, porque no existe una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales por parte del Departamento del Atlántico (T-001/02).

2. De la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico

Por su parte la Secretaría de Hacienda del Departamento del Atlántico, solicitó excluir a la Tesorería de ese Departamento de la acción de tutela, teniendo en cuenta que: "(...) la Subsecretaría del Departamento del Atlántico no cancela los salarios del personal docente o administrativo adscrito a la Secretaría de Educación del Departamento del Atlántico, toda vez que estos son cancelados a través del FED (Fondo Educativo Departamental)".

III. DE LAS PRUEBAS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE.

- A folio 7, copia de una constancia con respecto a que el accionante se encuentra laborando en la Institución de Educación Básica No. 22 María Inmaculada de Pital - Baranoa - Atlántico, de fecha 28 de octubre de 2003.

- A folio 8, copia de un cheque girado a nombre del accionante donde se observa un sello que dice : "Fondo Educativo del Departamento -Atlántico- Tesorero" de fecha Noviembre 2 de 2004.

- A folio 9, copia informal de un oficio dirigido al accionante, donde se le comunica la designación como Auxiliar de Servicios Generales en la institución antes mencionada, comunicación de fecha Mayo 2 de 2002 y firmada por el Secretario de Educación Municipal de Baranoa - Atlántico.

- A folio 10, copia de la Circular No. 0061 de la Secretaría de Educación y Cultura del Atlántico dirigida a los Rectores y Directores de Instituciones educativas del Departamento, donde se les solicita que, en aras de optimizar la gestión de la Secretaría, se suspenda al personal administrativo (celadores, aseadores etc) cancelados por reconocimiento de pago a cargo de dicha Secretaría y a partir del 16 de Octubre de 2004.

A folio 11, copia de la cédula de ciudadanía del accionante.

A folio 12, copia de un oficio dirigido a la Oficina Jurídica de la Secretaría de Educación Departamental por parte del Secretario de Educación Municipal de Baranoa - Atlántico- con el cual se adjunta una documentación de los Auxiliares de Servicios Generales y en donde se observa que en Septiembre 10 se anexaron igualmente las carpetas de dos personas mas, incluyendo la del accionante.

IV. PRUEBAS ORDENADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL Y CITACIÓN DEL FONDO EDUCATIVO DEPARTAMENTAL DEL ATLÁNTICO.

Mediante providencia de Abril diecinueve del año en curso, se ordenó la citación del Fondo Educativo Departamental del Atlántico con el fin de que se pronunciara con respecto a las pretensiones y el problema jurídico planteado en la acción interpuesta en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación. Dicha citación se efectuó vía fax el 22 de abril del año que avanza. Y dentro del término concedido, el Secretario de Educación de la Gobernación del Atlántico, "...por instrucciones precisas del señor Gobernador y el mío propio llego a su Despacho dentro del término señalado en su oficio No. OPT -A 073 de Abril 20 de 2005, recibido por éste despacho 22 de abril a las 11.24 de la Mañana, para dar estricto cumplimiento a lo solicitado, me pronuncio sobre los hechos en defensa de los intereses del Departamento del Atlántico". Dicha contestación se efectuó vías fax y posteriormente se allegó el original de la citada comunicación.

Expresó como contestación a los hechos de la demanda:

"El Ministerio de Educación Nacional a través de la Jefe de la Oficina de Planeación Dra. MARGARITA LÓPEZ remitió a todos los Alcaldes de los Municipios al cual anexó un formato o instructivo que debía ser debidamente diligenciado, relacionando el personal docente, directivo docente y administrativo, que laboraba en las instituciones vinculadas mediante Decretos y por Ordenes de Prestación de Servicios a primero (1) de noviembre de 2000 y pagados con ingresos corrientes de la Nación, solicitando en éste mismo , se remitiera copia de las nóminas de los meses de septiembre a diciembre de 2000, y de los meses de enero y febrero de 2001.... De conformidad a solicitud de estudio de sus documentos por parte del accionante, se informó al Municipio de Baranoa que las personas que superaran la edad de retiro forzoso (65 años) el Departamento del Atlántico se abstenía de relacionar sus nombres , en razón a que su documentación no reúne los requisitos establecidos en la ley para los servidores (65 años de edad), además que el Municipio de Baranoa no lo reportó al Ministerio de Educación Nacional en las fechas establecidas dentro del proceso ley 715 de 200, para que éste reservara los recursos en el presupuesto que el Ministerio de Educación Nacional hubiere avaluado la realidad de su edad (retiro forzoso). Fue del conocimiento del Municipio de Baranoa y del señor Jorge Isaac Cobra Ortega, la imposibilidad que tenía y tiene el Departamento de incorporar a la planta de cargos a las personas que se encuentran en

edad de retiro forzoso. Decreto 2400 de 1968. Por ello teniendo en cuenta que según lo establecido en la Ley 715 de 2001 artículo 6 numeral 6.2.3. que trata de la competencia para administrar la educación en los Municipios no certificados, el Departamento actuando de buena fe canceló por reconocimiento de prestación de servicios al accionante, de enero a noviembre de 2003. El Departamento de buena fe reconoció los servicios prestados por el docente. El Departamento del Atlántico no fue su nominador ni impartió orden alguna ni antes ni después de cancelar de buena fe como viene dicho , y muy por el contrario se le explicó la razón por la que el Departamento se abstenía de relacionar su nombre y(sic) informó que después del mes de noviembre del 2003, el Departamento se eximía de toda responsabilidad por las razones expuestas, el señor JORGE ISAAC COBA ORTEGA SOBREPASA LA EDAD DE RETIRO FORZOSO”

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer de estas demandas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y 33 a 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

¿Tratándose del pago de acreencias laborales, procede la acción de tutela como mecanismo transitorio, cuando se pretende salvaguardar el mínimo vital de una persona de la tercera edad, quien depende de un salario generado por una presunta vinculación laboral con el Estado, la cual no se encuentra amparada legalmente?

1. El derecho al pago oportuno del salario y su garantía a través de la acción de tutela. La vulneración del mínimo vital.

En reiteradas oportunidades esta Corporación ha señalado que, por regla general, no es procedente la acción de tutela para obtener el pago de acreencias laborales, pues para ello el ordenamiento jurídico tiene previstos otros mecanismos de defensa judicial. Sin embargo, ha precisado que de manera excepcional puede acudir a ella para obtener la cancelación de

salarios, siempre que éstos constituyan la única fuente de recursos económicos que le permitan al trabajador asegurar una vida digna y cuando su no percepción afecte su mínimo vital y el de su familia. Esto a partir de la presunción de que el no pago puntual del salario al trabajador lo imposibilita para atender sus necesidades básicas de alimentación, vestuario, vivienda, educación, salud y pago de servicios públicos, así como sus obligaciones financieras y comerciales, y que la espera del agotamiento de un proceso ordinario le impediría el goce efectivo de sus derechos¹.

El no pago oportuno del salario genera una crisis económica para el trabajador, quien para poder atender sus obligaciones familiares, educativas y financieras debe recurrir a otros medios, tales como préstamos. El derecho al pago oportuno del salario es, como lo ha afirmado la Corte, un derecho fundamental que, como tal, merece protección a través del mecanismo de la tutela.

La Corte ha manifestado que el incumplimiento prolongado en la obligación de cancelar los salarios hace presumir la afectación del mínimo vital del trabajador y ha entendido que ese incumplimiento indefinido se refiere a aquel que se extiende por más de dos meses, con excepción de la remuneración que equivale al salario mínimo². Dicho incumplimiento coloca al trabajador en una situación de indefensión que hace, entonces, procedente la acción de tutela.

En efecto, si se encuentra afectado el mínimo vital del peticionario es procedente el amparo para obtener el pago de las sumas adeudadas por concepto de salario³. Ha entendido la Corte que el mínimo vital se refiere a aquella parte del ingreso del trabajador que se destina a solventar sus necesidades básicas y las de su familia.

También ha dicho la Corporación que hay tal presunción de afectación, cuando la mora en el pago interesa a una persona de edad avanzada, aunque se hace la salvedad de que la mera mención de la edad avanzada no hace per se procedente la acción de tutela, salvo, se repite, que se afecte el mínimo vital, tal como se explicó en la sentencia T-664 de 1997.

3.1. Principio de la confianza legítima del administrado con la administración pública.

Corresponde a la justicia ordinaria, dentro del proceso correspondiente, en el que obren todas las pruebas para que el juez llegue a la decisión a que haya lugar, determinar la

naturaleza de un vínculo como el que existió entre el municipio de Baranoa y el demandante, y las obligaciones que de tal determinación se deriven, relacionadas con si hay lugar o no al pago de prestaciones sociales, y en qué cuantía.

“Si el actor realizó la labor contratada y la administración se favoreció con ella, sin objetar nada por varios meses, ahora no puede negarse al pago respectivo, pues, estaría haciendo recaer en la parte más débil de la relación una responsabilidad de la que esta parte es ajena.

En efecto, es evidente que tal como está estructurado, en general, el manejo de la administración pública en el país, no es la persona que ha sido contratada para desempeñar una labor como la que realizaba el actor (celador de una entidad de la Alcaldía), quien deba estar al tanto de los procedimientos internos administrativos, encaminados a legalizar previamente el contrato que ha convenido. Para ello, la administración tiene que tener dentro de su organización, el personal idóneo en estas materias. Si el servidor público que tiene estas responsabilidades contrató sin el cumplimiento de las condiciones legales para hacerlo, tal servidor será el que asuma las consecuencias penales o fiscales derivadas de su actuación. Pero, como regla general, no tiene porque sufrir estas consecuencias quien cumplió con sus obligaciones. En esto consiste, precisamente, el principio de la confianza legítima del administrado con la administración”4.

Para la Sala, en el presente caso es procedente la acción de tutela en cuanto al pago de las sumas mensuales adeudadas, no sobre las pretendidas prestaciones sociales, por las siguientes razones :

- El actor es una persona de avanzada edad, que se desempeñaba como celador en una entidad del municipio.

Si el actor realizó la labor contratada y la administración se favoreció con ella, sin objetar nada por varios meses, ahora no puede negarse al pago respectivo, pues, estaría haciendo recaer en la parte más débil de la relación una responsabilidad de la que esta parte es ajena.

En sentencia T-358 de 2005 MP Jaime Araujo Rentería al estudiar un caso similar, esta Corporación expresó: "...Ahora bien, la falta de información o más bien de comunicación, entre el Departamento y el Municipio de Baranoa en tono a los trabajadores de éste último que debía ser desvinculados por razón de la edad, no puede convertirse en un obstáculo para pagar los salarios adeudados. Asumiendo que hubiese existido la orden para retirar al peticionario del servicio desde noviembre de 2003, lo cierto es que siguió laborando hasta el 15 de Octubre de 2004, según lo explica la circular visible a filio 8 del expediente, en la cual la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento les comunica a los rectores y directores de instituciones educativas que "en aras de optimizar la gestión de la Secretaría de Educación y Cultura Departamental, muy cordialmente le solicitamos la suspensión del personal administrativo (celadores, aseadoras, digitadores, etc) que labora en su institución, cancelados por reconocimiento de pago de esta Secretaría, a partir del 16 de Octubre del presente año." Dicha circular fue puesta formalmente en conocimiento del peticionario el 30 de Septiembre de 2004, según constancia suscrita por el mismo. Si el Municipio de Baranoa no acató en su momento la orden del Departamento en cuanto al personal que debía desvincular, no es precisamente la parte más débil de la relación laboral la que tenga que padecer tal omisión o incumplimiento. Está probado en el expediente que el peticionario venía prestando sus servicios laborales y que fue desvinculado a partir del 16 de Octubre de 2004. Como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, un trabajador no puede quedar despojado de su salario o mesada pensional y, por tanto, de su propio sustento y el de su familia, por causa de la negligencia o incumplimiento de otro sujeto⁵".

Lo dicho por la Sala Primera de Revisión en la anterior sentencia tiene plena aplicabilidad en el presente asunto, por cuanto el caso aquí ventilado tiene relación igualmente con una persona - auxiliar de Servicios Generales - a quien no se le han cancelado los salarios a pesar de haber desempeñado una labor sin observación alguna, pues ha de tenerse como prueba de la relación laboral la comunicación entregada y firmada por el accionante relacionada con la terminación de la misma, de donde se desprende la vinculación, independiente de la forma en que se haya efectuado esta y la entidad con la cual tiene esa vinculación.

Ha de hacerse hincapié en que el accionante fue designado Auxiliar de Servicios Generales en el cargo de celador a través de la Secretaria de Educación Municipal de Baranoa y que posteriormente fue adscrito al Departamento del Atlántico en el corregimiento de Pital de

Megua, recibiendo remuneración a través del Fondo Educativo de la Tesorería Departamental, sin que el Departamento haya hecho objeción alguna, aceptando así la vinculación del empleado. Luego es el Departamento quien debe responder por la remuneración de quien laboró a su servicio

En consecuencia, se concederá la acción de tutela pedida por el actor, en cuanto al derecho al pago de las sumas mensuales que se le adeudan correspondientes al año 2003 y 2004. No se concederá la acción en cuanto al reconocimiento y pago de prestaciones sociales, pues, decidir sobre la naturaleza de la vinculación que tuvo el actor con la administración y las consecuencias económicas respectivas, son asuntos que competen a la justicia ordinaria y no al juez de tutela.

VI. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Primero : Revocar las decisiones proferidas por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Barranquilla y la Sala Primera de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla, dentro de la acción de tutela promovida por Jorge Isaac Coba Ortega contra el Gobernador, la Tesorería Departamental y la Secretaría de Educación y Cultura Departamental del Atlántico y en su lugar CONCEDER la acción interpuesta.

Segundo: Ordenar a la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento del Atlántico, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, si aún no lo ha hecho, realice el pago de los salarios comprendidos entre el 1 de Diciembre de 2003 y el 15 de Octubre de 2004. De no ser posible su cumplimiento por razones presupuestales, deberá informar al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Barranquilla, en forma motivada, y adelantar los trámites necesarios, que deberán culminar con el pago ordenado en un término de tres (3) meses. Negar la acción en lo relacionado con el pago de las prestaciones sociales, pues tal determinación es de resorte exclusivo del juez ordinario laboral.

Tercero: Líbrese por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591

de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-505 del 25 de mayo de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-795 del 27 de julio de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-148 del 1 de marzo de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-362 del 22 de abril de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

3 Se puede consultar la Sentencia T-468 del 2 de mayo de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

4 Corte Constitucional. Sentencia T-1080/01. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra; Sentencia T-89/99. Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica.

5 Cfr. T-334 de 1997.