

Sentencia T-520/01

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Presunción de afectación por ausencia prolongada en pago de salarios

Referencia: expediente T-411146. Acción de tutela formulada por Tomás Gregorio Pastrana Nieto contra los municipios de Zona Bananera y Ciénaga del departamento del Magdalena.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de mayo de dos mil uno (2001).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRAN SIERRA dicta la siguiente

SENTENCIA

En virtud de la revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ciénaga el 20 de junio de 2000 y la Sala de Decisión Penal el Tribunal Superior de Santa Marta el 19 de septiembre del mismo año, en razón de la acción de tutela impetrada por el ciudadano TOMAS GREGORIO PASTRANA NIETO contra los municipios de Zona Bananera y Ciénaga (Magdalena).

I. ANTECEDENTES.

1.- Hechos y petición.

El 26 de mayo de 2000, el señor TOMAS GREGORIO PASTRANA NIETO interpuso acción de tutela por violación a los derechos fundamentales al “Pago Oportuno de Salarios, a la Dignidad, al Trabajo y a la Salud”, contra los municipios de Zona Bananera y Ciénaga. Relató en la demanda que fue nombrado como docente municipal de Ciénaga, en zona rural de Prado Sevilla, mediante Decreto 142 de 2 de abril de 1997, posesionándose del cargo el

día 14 de los mismos mes y año. Mediante la Ordenanza 011, de 9 de agosto de 1999, fue creado el municipio de Zona Bananera, en virtud de lo cual la Alcaldesa encargada presentó a su homólogo de Ciénaga un proyecto de convenio para que este municipio entregara al recién creado sus bienes, servicios, acreencias y planta de personal de los empleados municipales que laboraban en esa jurisdicción, pero el convenio nunca se firmó y por ello los docentes nombrados por Ciénaga antes del 9 de agosto de 1999 siguieron perteneciendo a la planta de empleados del municipio. Sin embargo, afirmó el actor, los recursos para pagar sus salarios fueron puestos a disposición de Zona Bananera pese a los cual su alcalde no se los ha pagado.

Precisó el accionante que el municipio de Zona Bananera le adeuda los salarios correspondientes a los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1999 así como el monto proporcional de las primas de ese año, e igualmente no le ha cancelado los salarios de enero, febrero, marzo y abril de 2000 ya causados, acreencias que el Alcalde Municipal se ha negado a cancelar con el argumento de que para pagar los sueldos a los maestros municipales tiene que firmarse un convenio entre el departamento del Magdalena y los municipios de Ciénaga y Zona Bananera, de conformidad con lo previsto en el artículo 5º de la citada Ordenanza 011 de 1999.

Afirmó el peticionario que la negativa del Alcalde de Zona Bananera para cancelarle sus salarios vulnera su mínimo vital y el de su familia, por cuanto viven del salario que devenga como docente municipal, situación que ha puesto sus vidas en grave riesgo, no cuenta con seguridad social, tiene el crédito, su hijo no pueden asistir puntualmente a clases y está en mora en el pago de los servicios públicos, todo ello por falta de recursos para vivir dignamente.

Por lo anterior, el señor PASTRANA NIETO solicitó que se ordenara “al Señor Alcalde de Zona Bananera, que ha recibido los recursos de participación en los ingresos corrientes de la Nación o al Señor Alcalde de Ciénaga, por cuanto aún la nómina de maestros municipales no ha sido entregada a la Zona Bananera, que me cancele los salarios de los meses de Septiembre, Octubre, Noviembre, Diciembre y primas de 1999, de los meses de Enero, Febrero, Marzo y Abril del año 2000...”

2.- Pronunciamiento de las autoridades públicas accionadas.

## 2.1.- Del Alcalde Municipal de Zona Bananera.

En declaración vertida ante el juez de primera instancia, en la cual se le preguntó por la situación del señor TOMAS GREGORIO PASTRANA NIETO y otros docentes que al parecer interpusieron acción de tutela por hechos similares, el funcionario aseguró que éstos no pertenecían a la nómina de personal de Zona Bananera, aunque geográficamente prestaban sus servicios en la zona, pero no existía acto administrativo alguno emitido por el Alcalde que los vinculara, de modo que no les podía pagar salario alguno ni a éstos ni a cualquier otro funcionario que no hubiera sido nombrado por la alcaldía a su cargo, máxime si el nuevo municipio tuvo presupuesto a partir del 31 de marzo y los recursos sólo se recibieron el 19 de abril de 2000.

## 2.2.- Del Alcalde Municipal de Ciénaga.

Mediante apoderado especial, en oficio recibido en el Juzgado el 13 de junio de 2000, el Alcalde de Ciénaga se pronunció de la siguiente manera frente a la acción de tutela propuesta:

“1. Según oficios dirigidos por el Departamento Nacional de Planeación a la Alcaldía Municipal de Ciénaga, informan que como consecuencia de la creación del Municipio de Zona Bananera segregado del Municipio de Ciénaga y adelantando el proceso de distribución de la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación de conformidad con el Decreto 638 de 1995, el Municipio de Zona Bananera tiene derecho a la participación en los Ingresos Corrientes de la Nación a partir del quinto bimestre de 1999. Recursos distribuidos en proporción a la población cedida por el Municipio de Ciénaga Segregante.

“2. Según oficio proferido por el Departamento Nacional de Planeación del Departamento del Magdalena, establece el descuento del Municipio de Zona Bananera en \$1.228.793.874 de la Vigencia de 2000 de los Ingresos Corrientes de la Nación y correspondientes a los bimestres quinto y sexto y al valor de la reserva de la Vigencia del Año 1999.

“En consecuencia le corresponde al Municipio de Ciénaga, el pago de los salarios adecuados (sic) desde el mes de Junio hasta el mes de Agosto de 1999. Los meses comprendidos entre Septiembre y Diciembre de ese año, le compete cancelarlo al Municipio de la Zona Bananera; igualmente le corresponde cancelar a este último los meses transcurridos del presente año.

“3. Como bien lo manifiesta el petente en su escrito, en este momento el Municipio de Zona Bananera tiene en su poder los recursos correspondientes a las Transferencias destinadas a los Docentes Municipales, correspondientes a los meses de Septiembre, Octubre, Noviembre y Diciembre y lo correspondiente a la proporción de primas de 1999.

“Así las cosas, es de observar, que los dineros correspondientes al cumplimiento de las obligaciones pendientes con la (sic) Docente Municipal se encuentran en poder del Municipio de Zona Bananera, localidad en la cual se encuentra ejerciendo su labor y por consiguiente a quien le corresponde cancelar los salarios relacionados es a la Zona Bananera y no al Municipio de Ciénaga.”

## II. LOS FALLOS OBJETO DE REVISION.

### 1.- Primera instancia.

En fallo de 20 de junio de 2000, el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ciénaga resolvió denegar la tutela formulada contra el Municipio de Ciénaga, por considerar que no tenía “la obligación legal de cancelar el salario mínimo vital accionado, puesto que son salarios causados con posterioridad a la puesta en marcha administrativa del Municipio de la Zona Bananera”; a tiempo que decidió “TUTELAR el derecho a la REMUNERACION MINIMA o mínimo vital, a la vida y a la Seguridad Social accionado”, en contra del municipio de Zona Bananera, y, en consecuencia, ordenó lo siguiente:

“CUARTO: Disponer que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas... el Municipio de Zona Bananera... proceda, si no lo hubiere hecho, a la contratación de servicios en Seguridad Social en Salud, de tal manera que a partir de dicho término el señor TOMAS GREGORIO PASTRANA NIETO, reciba o pueda recibir los servicios del P.O.S., debiéndose informar al Juzgado de la iniciación del cumplimiento de lo aquí ordenado dentro del citado término...”

Para adoptar tales determinaciones, el a quo analizó:

“De las pruebas recaudadas resulta establecido que la (sic) accionante está vinculada laboralmente al Municipio de la Zona Bananera, en razón de estar prestando sus servicios

como Docente en territorio de esa jurisdicción municipal, sin que se pueda argumentar que su nombramiento se haya realizado por una autoridad diferente al Alcalde Municipal de este Municipio, pues para esa época, la autoridad legítima era el señor Alcalde ALCALDE MUNICIPAL DE CIENAGA y el Nuevo Municipio de la Zona Bananera es su sucesor o cesionario de todos sus derechos y obligaciones como se halla establecido en la ley, no requiriendo para ello expresión alguna en el acto de creación del Municipio, pues las leyes que tienen carácter general rigen en todo tiempo y lugar dentro de la República, además de que prima la realidad sobre las formas de acuerdo con nuestra Constitución Nacional.

“Respecto del pago de salarios y primas que es deber el Municipio de la Zona Bananera pagarles, pues ya la Nación a través de la participación por los ingresos corrientes de la Nación, le ha hecho los pagos a partir del primer bimestre del 2000, y los correspondientes a los dos últimos bimestres del 2000 se le ha descontado al Municipio de Ciénaga y pagado a la Zona Bananera, y como aparece establecido de ello el 30% debe destinarse a la educación. Su no pago pues, no tiene justificación legal, ni moral, y dado que ello determina el desconocimiento de su mínimo de derechos laborales fundamentales, y la existencia de una dependencia o subordinación de la (sic) accionante respecto del accionado que la pone en (sic) en estado de inferioridad manifestamos (sic) que debe ser restablecido por el Juez Constitucional.

“Tampoco encuentra este Juzgado asidero a la apreciación de existencia de otro medio judicial de defensa, ya que el salrios (sic) es vital y como lo ha repetido incansablemente la Honorable Corte Constitucional, en diversas acciones similares presentadas contra el municipio de Ciénaga, tiene como único medio eficaz para obtener que la acción constitucional de Tutela.

“...

“En cuanto a la atención médica a la (sic) accionante y no prestaciones del servicio de Seguridad Social en Salud, se establece que se lesiona éste derecho fundamental, como derecho conexo a la vida, el cual debe ser tutelado.

“Ha resuelto pues determinado la violación por parte del Municipio de la ZONA BANANERA... de los derechos a la remuneración mínima, a la vida y a la salud expresado como derecho a la seguridad social, frente a una ciudadana (sic) que se encuentra en estado de

subordinación e incapacidad de resistir frente a las vulneraciones indicadas, por lo que habrá de ordenar el pago inmediato de los salarios y contratación del servicio del P.O.S. dentro del término que se fijará en la parte resolutive de esta providencia, debiéndose hacer por la administración municipal de ZONA BANANERA, los traslados o ajustes necesarios en el caso de que no existan partidas presupuestales para proceder a ello.”

## 2. La impugnación.

Fue presentada por un profesional del derecho como apoderado especial de la Alcaldía Municipal de Zona Bananera, mediante memorial que, a juzgar por su contenido, al parecer responde a un formato a través del cual el abogado impugnó decisiones de tutela adoptadas por hechos similares a los tratados en el presente expediente.

El impugnante solicitó la revocatoria del fallo de primer grado con fundamento en que la acción es improcedente por cuanto existe otro medio de defensa judicial y no se configura el perjuicio irremediable para que proceda como mecanismo transitorio. Igualmente planteó que el juez apreció “inadecuadamente” que:

“la determinación patronal del accionante está establecida por la ubicación territorial, donde el docente prestaba sus servicios laborales; desconociendo los requisitos que debe tener una persona para estar vinculado (sic) como maestro según el estatuto docente y lo establecido en la ley 115 y las demás Normas especiales sobre materia educativa, luego, la creencia de que un docente o cualquier persona, está vinculada laboralmente con un Municipio por el solo hecho de haber desarrollado una labor en esa territorialidad, es totalmente errada, debido que (sic) la vinculación laboral de los docentes es una materia totalmente reglada y no depende del querer ni de las deducciones que puedan colegirse del sitio donde se preste la labor. Si esto fuera así, no habría en un mismo plantel educativo maestros de carácter nacional, nacionalizados, departamentales y municipales, ya que su condición laboral lo (sic) determina su nombramiento y vinculación de acuerdo a la normativa especial existente y no donde este (sic) prestando el servicio.

“No puede afirmarse, sin definir previamente quién es el patrono de la (sic) accionante de acuerdo con Legislación actual, por cuanto con el Municipio de la ZONA BANANERA no existe hasta el momento acto administrativo, acuerdo o disposición normativa legal que lo determine; pero en sentido contrario si aparece en el proceso pruebas (sic) suficientes de la

vinculación laboral del accionante con el Municipio de Ciénaga, lo que permite precisar que éste Municipio es a la luz de la documentación existente, el patrono del accionante y por ende debe asumir su responsabilidad patronal...”

### 3. Segunda instancia.

La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Santa Marta, mediante fallo de 19 de septiembre de 2000, resolvió, en primer lugar, confirmar la sentencia impugnada en cuanto negó la tutela contra el municipio de Ciénaga, y, en segundo término, revocar el fallo respecto de la concesión del amparo contra el municipio de Zona Bananera.

Puntualizó el a quem que la jurisprudencia constitucional ha previsto la viabilidad del cobro de obligaciones derivadas de una relación laboral mediante la acción de tutela, pero bajo circunstancias excepcionalísimas tales como la de exponer seria y gravemente la protección del mínimo vital del trabajador, ya que estaría de por medio la digna supervivencia de las personas, pues otros medios judiciales resultan ineficaces o carentes de idoneidad.

No obstante, el Tribunal estimó que existía una “total orfandad probatoria” de la precaria situación económica del accionante, puesto que no se acreditó que las “mesadas” fueran el único medio de subsistencia.

Así, consideró que resultaba conveniente precisar “una vez más” que la cancelación tardía de los salarios debidos a un trabajador y sus reajustes era un asunto que debía reclamarse ante las instancias judiciales ordinarias, por lo cual, la acción de tutela resultaba abiertamente improcedente, máxime si la prueba recaudada “no es reveladora de que el accionante esté padeciendo insalvables problemas que necesite el pago reclamado mediante el presente instrumento, habida consideración a que pueda constituir su mínimo vital...”.

## III. CONSIDERACIONES Y DECISION DE LA CORTE.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial ya reseñada, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

## 2. La materia. Reiteración de Jurisprudencia.

Para la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, el examen de los fallos de instancia dictados dentro del presente expediente se circunscribe a determinar cuál de los jueces ajustó su decisión a derecho, en tanto que, independientemente de cuál de las dos autoridades públicas accionadas era la que debía pagar los salarios y primas, así como responder por los aportes para seguridad social del peticionario, el de primer grado determinó que el amparo era procedente como único medio judicial eficaz para proteger los derechos invocados, mientras que el de segunda instancia concluyó que existía otro medio de defensa judicial para tal efecto, sobre la base de que en el proceso no militaba prueba demostrativa de la violación al mínimo vital del accionante.

No obstante, inicialmente es indispensable hacer algunas consideraciones acerca de cuál de las dos autoridades públicas accionadas era la llamada a responder por el pago de las acreencias laborales reclamadas por el accionante, pues, como quedó visto, el Alcalde de Zona Bananera argumentó que no existía acto administrativo alguno que vinculara al petente con su municipio y, por consiguiente, no le podía pagar, mientras que el Alcalde de Ciénaga aseveró que era a aquél municipio al que le correspondía asumir los pagos respectivos.

Esas afirmaciones del apoderado de Ciénaga, en modo alguno fueron desvirtuadas por el Alcalde de Zona Bananera, pues, recuérdese que éste sólo se limitó a decir que no podía pagar los salarios al accionante porque no existía acto administrativo alguno que lo vinculara con el recién creado municipio, explicación que no resiste el mayor análisis porque ella permite inferir que, efectivamente, esa alcaldía tenía a su disposición los recursos para pagar y, además, el apoderado que sustentó la impugnación del fallo de primer grado centró su inconformidad en que debía definirse quién era el patrono del docente y ello no podía hacerse tomando en cuenta la ubicación territorial del lugar donde el maestro prestara sus servicios, pero nada dijo acerca de que Zona Bananera no podía cumplir con lo ordenado en la sentencia.

La inexistencia de acto administrativo que vincule al accionante con el municipio de Zona Bananera como docente, no es obstáculo para que dicho municipio asuma el pago de las acreencias laborales adeudadas, pues se trataría de un formalismo administrativo que la Alcaldía deberá cumplir en su oportunidad, si es que hoy por hoy no lo ha hecho, de

conformidad con los Convenios que deban suscribirse entre los dos municipios, porque en la Ordenanza No. 001, en su artículo séptimo, textualmente se dispuso: “Autorízase al Gobernador del Departamento, para que efectúe las operaciones presupuestales a que haya lugar, a fin de apropiar los recursos necesarios que demanden (sic) el funcionamiento de el (sic) Municipio, así como los gastos que demande la prestación de la asistencia técnica de que trata el Artículo 17 de la Ley 136 de 1.994 y en general para el cumplimiento de esta Ordenanza”; mandato éste que para la fecha de la presentación de la demanda de tutela se había hecho efectivo, pues así se explica que el apoderado de la Alcaldía de Ciénaga aseverara que Zona Bananera tenía en su poder los recursos correspondientes a las transferencias destinadas a los docentes municipales.

Precisado lo anterior, a la Sala sólo le resta recordar la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional referida a la procedencia de la acción de tutela para reclamar el pago de salarios o acreencias laborales, de manera excepcional cuando se afecta el mínimo vital del trabajador.

Al respecto, pertinente resulta traer a colación lo expuesto en sentencia T-152 de 12 de febrero de 2001, con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Galvis, justamente para culminar el proceso de revisión de un fallo dictado en virtud de acción de tutela propuesta por una docente al servicio del municipio de Ciénaga por la suspensión del pago de sus salarios:

” 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 digna 2, 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.

“Por otra parte, 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 el caso objeto de revisión, la misma accionante en declaración rendida ante el juez de conocimiento (ver folios 15 a 18), señala que los salarios correspondientes a los meses de septiembre a diciembre de 1999, así como los corridos del año 2000, fueron asumidos por el recientemente creado municipio de Zona Bananera, municipio bajo el cual quedó el control del centro educativo donde prestaba sus servicios. Lo anterior en razón a que la misma actora mediante tutela interpuesta ante el Juzgado Primero de Familia, (no se señala de qué municipio) contra el alcalde del municipio de Zona Bananera, ordenó el pago de los salarios adeudados, desde el mes de septiembre de 1999 y lo corrido del año 2000, además de obligársele a afiliarla a una entidad de salud."

En el evento sometido a estudio debe precisarse que no le asiste razón a la Sala de Decisión Penal del Tribunal de Santa Marta, al revocar la sentencia de primera instancia porque existía una "total orfandad probatoria" acerca de la precaria situación del accionante, pues, reitera esta Sala, para presumir la afectación del mínimo vital en el caso concreto, no se requería elemento de juicio adicional al hecho demostrado de que al señor TOMAS GREGORIO PASTRANA NIETO, para la fecha de la presentación de la tutela, se le adeudaban ya siete (7) meses de salario y primas proporcionales.

Consecuente con lo expuesto, la Sala Novena de Revisión revocará el fallo de 19 de septiembre de 2000, dictado por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Santa Marta, en cuanto revocó la concesión del amparo solicitado contra el municipio de Zona Bananera, y confirmará el adoptado por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ciénaga, en razón de la procedencia de la acción de tutela impetrada por el ciudadano TOMAS GREGORIO PASTRANA NIETO para la protección de los derechos fundamentales invocados.

#### IV. 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 el fallo de segunda instancia de 19 de septiembre de 2000, dictado en el presente expediente por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Santa Marta, que revocó el adoptado por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Ciénaga (Magdalena) el 20 de junio del mismo año, mediante el cual se concedió la tutela impetrada contra el municipio de Zona Bananera.

Segundo: CONFIRMAR, en consecuencia, la sentencia de primera instancia ya reseñada, en cuanto resolvió tutelar los derechos fundamentales quebrantados por el municipio de Zona Bananera, y negó la acción respecto del municipio de Ciénaga.

Tercero: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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.