T-753-98

Sentencia T-753/98

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

Como se viene sosteniendo en varias sentencias, en lo que hace a la liquidación y pago de las obligaciones laborales, la tutela se torna inviable, toda vez que este tipo de controversias han de resolverse delante del estrado judicial competente. No obstante, esta afirmación no es absoluta, ya que la misma doctrina constitucional ha dispuesto que esta improcedencia general en materia laboral admite excepciones. Como supuestos extraordinarios admitidos ya por la jurisprudencia, que según ella deben ser analizados de acuerdo con las circunstancias concretas del caso, se ha admitido su procedencia excepcional, ya porque se busque evitar un perjuicio irremediable, bien porque no se cuente con otros medios de defensa judicial, o porque estos resulten ineficaces para la protección de los derechos fundamentales afectados, teniendo en cuenta el apremio que demande su protección.

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Pago oportuno de salarios

DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL-Provisión de empleo remunerado

EJECUCION DEL PRESUPUESTO-Procedencia excepcional de tutela

“Si bien la ejecución de partidas presupuestales es en principio, ajena a los alcances de la acción de tutela, resulta procedente siempre que la causa de la vulneración de los derechos constitucionales sea la omisión de la autoridad pública que, conocedora de sus compromisos, evade el adelantamiento oportuno y eficaz de las medidas enderezadas a satisfacerlos en forma puntual”.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expediente T-187900

Peticionario: Blanca Nubia Rodríguez de la Cruz.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Bogotá, en sesión del tres (3) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

A. La demanda

La demandante solicita a través de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992, el amparo de sus derechos fundamentales, con fundamento en los siguientes:

A. Hechos.

1. Que es docente municipal, vinculada al Municipio de Taminango , en el cual ha venido laborando normalmente desde el 28 de agosto de 1990 hasta la fecha.

2. Que transcurridos ocho meses del año en curso, solamente le han sido cancelados tres meses de salario, adeudándole lo correspondiente a cinco meses.

3. Luego de una huelga de hambre, que ejerció el gremio de docentes, se logró que la Administración Municipal suscribiera un convenio con el Fondo de Compensación Educativo, mediante el cual este último giraría en favor del ente territorial la suma de $400.000.000.oo, para atender las necesidades del sector, pero "por falta de gestión y negligencia de la administración, no han sido girados".

4. Que hasta tanto se hiciera efectivo el giro del dinero mencionado, el Concejo Municipal de Taminango autorizó al ejecutivo municipal para tramitar un crédito bancario, el mismo que por "negligencia" del ente territorial no se realizó.

5. Manifiesta igualmente, que su subsistencia y la de su familia, depende de lo que recibe como salario, por lo que, la situación que padece es calamitosa, ya que los préstamos de los amigos ya no son suficientes, los graneros ya no le otorgan créditos, por lo que solicita que se ordene al Alcalde la cancelación de los salarios adeudados en lo que va corrido de este año.

A. Replica

Con base en los supuestos fácticos narrados, el Alcalde del Municipio, actuando a través de apoderado, manifestó que no ha sido su negligencia la causa del no pago de los salarios de los docentes, sino que recibió un Municipio con un déficit fiscal de 600 millones de pesos, que el recorte de las transferencias nacionales fue muy alto, se nombraron 40 docentes más sin que existiera disponibilidad presupuestal y, adicionalmente, el servicio de la deuda "obligaciones crediticias que debe atender el municipio en esta vigencia fiscal", asciende a 530 millones de pesos.

Que la suma de 400 millones prometidos por el Fondo Educativo de Compensación del Ministerio de Educación, no ha sido transferida al Municipio, lo que motivó que el Alcalde se dirigiera por escrito al Ministerio de Educación.

A. Fallo de primera Instancia

argumentando que el juez de tutela no puede forzar "al encargado del gasto público que viole la ley, porque con ello se estaría violentando el orden jurídico y abrogándose facultades administrativas presupuestales". Añade que debe primar el principio de razonabilidad, y las

circunstancias particulares por las cuales atraviesa el país y, muy especialmente los entes territoriales, como quiera que a éstos últimos se les atribuyen funciones sin previsión presupuestal.

Por lo tanto, considera el Tribunal, que en este caso concreto "existe justificación objetiva y razonable" para que la Alcaldía Municipal de Taminango no le haya cancelado en forma oportuna los sueldos a la accionante y a los demás docentes que se encuentran en la misma situación "por cuanto hay agotamiento e inexistencia de dineros disponibles para tales gastos en el presupuesto".

Agrega, que sin desconocer los derechos de la docente, lo máximo que puede hacer el juez constitucional, es ordenar al funcionario administrativo contra quien está dirigida la acción constitucional que se estudia, que adelante todas las gestiones que correspondan a fin de que se hagan las apropiaciones presupuestales correspondientes, con el objeto de ponerse al día en el pago de las asignaciones.

A. Impugnación

La peticionaria impugnó el fallo de primera instancia, argumentando que se desconoció por parte del Tribunal que la tutela también es un medio de defensa judicial, que procede cuando se utiliza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Añade que en el proceso se encuentra probado que sus derechos fundamentales han sido vulnerados con el actuar del jefe de la Administración Municipal, pues su salario constituye su única fuente de ingreso, además de que ostenta la calidad de jefe de hogar.

A. Fallo de segunda instancia.

En síntesis, el Consejo de Estado manifiesta que la acción de tutela no está instituida para hacer efectivo el pago de acreencias laborales, ya que ello se puede lograr mediante las acciones y procedimientos establecidos, o por los mecanismos de defensa legalmente establecidos, que para el caso concreto se traducen en la acción ejecutiva laboral, a la cual pueden acudir tanto los servidores públicos como los trabajadores particulares, sin que les sea dado sustituir dicha acción por la tutela.

Agrega que la Sala no advierte la irremediabilidad del perjuicio que se alude por parte de la accionante, razón por la cual considera improcedente la tutela interpuesta, y en consecuencia, confirma el fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Mínimo vital : Se reitera la viabilidad extraordinaria de la acción de tutela en asuntos laborales.

Como se viene sosteniendo en varias sentencias de reiteración, en lo que hace a la liquidación y pago de las obligaciones laborales, la tutela se torna inviable, toda vez que este tipo de controversias han de resolverse delante del estrado judicial competente. No obstante, esta afirmación no es absoluta, ya que la misma doctrina constitucional ha dispuesto que esta improcedencia general en materia laboral admite excepciones.

En efecto, como supuestos extraordinarios admitidos ya por la jurisprudencia, que según ella deben ser analizados de acuerdo con las circunstancias concretas del caso, se ha admitido su procedencia excepcional, ya porque se busque evitar un perjuicio irremediable, bien porque no se cuente con otros medios de defensa judicial, o porque estos resulten ineficaces para la protección de los derechos fundamentales afectados, teniendo en cuenta el apremio que demande su protección.1

En el caso que se revisa, encuentra la Sala que, bajo la perspectiva arriba descrita, resulta procedente conceder el amparo solicitado, ya que se encuentra probado uno de los extremos citados, vale decir, la afectación del mínimo vital ante el apremio de la situación económica de la peticionaria, quien carece de un ingreso diferente al de su salario, y que se ha visto afectado por su no pago durante 5 meses.

Es esta, otra de las tantas oportunidades en las cuales esta Corte se pronuncia sobre un asunto en el que está involucrado un municipio, por incuria de los funcionarios que lo dirigen. Si a esto, sumamos las preocupantes cifras que arrojó el estudio estadístico integral de 1997, elaborado para esta Corporación en la Unidad de Tutela, donde aparecen las alcaldías y gobernaciones como las entidades más demandadas (un total de 6.662 o lo que es lo mismo un 19.78% del total de amparos en todo el país), ello aunado a una jurisprudencia reiterativa en el asunto, en el año en curso2, nos encontramos ante una cascada de acciones de tutela producto de una recurrente omisión por parte de las autoridades competentes, respecto de la apropiación oportuna de las sumas destinadas al pago de las obligaciones salariales frente a sus empleados.

De allí, que la previsión para el pago oportuno de nómina en el presupuesto municipal, se ha convertido en un asunto reiteradamente estudiado por esta Corporación, y esta vez, no se apartará de la doctrina constitucional, de acuerdo con al cual :

“Corresponde entonces a las entidades públicas, efectuar con la debida antelación, todas las gestiones presupuestales y de distribución de partidas que sean indispensables para garantizar a sus trabajadores el pago puntual de la nómina. Cuando la administración provee un cargo está abocada a verificar la existencia del rubro presupuestal que le permita sufragar la respectiva asignación, y de ahí que su negligencia no excuse la afectación de los derechos pertenecientes a los asalariados -docentes, sobre quienes no pesa el deber jurídico de soportarla.

“Por tanto, esta Sala de Revisión amparará la protección de los docentes afectados en el caso presente para garantizar el pago oportuno de sus salarios, pese a la existencia de otros medios de defensa, no tan eficaces como la tutela, para neutralizar los perjuicios irrogados a los trabajadores y la consiguiente violación de sus derechos fundamentales. Así ha procedido la Corte Constitucional en casos similares en donde ha tutelado los derechos invocados en los siguientes fallos : T-167 de 1994, T-063 de 1995, T-146 de 1996, T-565 de 1996, T-641 de

1996, y T-006 de 1997.

“Finalmente se recuerda, que si bien la ejecución de partidas presupuestales es en principio, ajena a los alcances de la acción de tutela, resulta procedente siempre que la causa de la vulneración de los derechos constitucionales sea la omisión de la autoridad pública que, conocedora de sus compromisos, evade el adelantamiento oportuno y eficaz de las medidas enderezadas a satisfacerlos en forma puntual.” (Cfr. Sentencia de reiteración T-234 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz).

De cuanto antecede, se concluye que la ineficiencia de la administración municipal, evidenciada en la dilatada demora en el cumplimiento de sus compromisos legales y constitucionales para con sus funcionarios, afecta no sólo los derechos fundamentales de ellos, sino también los de sus familias.

Ahora bien, no ignora esta Corte que la solución a los problemas que padecen las gran mayoría de los municipios del país, exige un esfuerzo concertado de las autoridades locales y nacionales en aras de lograr los recursos suficientes que permitan atender las necesidades de los trabajadores al servicio de las entidades territoriales. Por ello, además de las órdenes que aquí se darán, se instará al alcalde para que continúe con las gestiones necesarias que permitan el giro de las partidas prometidas por el Ministerio de Educación.

En este orden de ideas, de conformidad con lo expuesto, se reitera la sentencia T-696 del 19 de 1998, en donde la Corte resolvió sobre el mismo asunto que ahora ocupa la atención de la Corte.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero: REVOCASE la sentencia de instancia proferida por el Consejo de Estado el 15 de octubre de 1998, en el proceso de tutela instaurado por Blanca Nubia Rodríguez de la Cruz. En su lugar, CONCÉDESE el amparo invocado. En consecuencia, ORDENASE al Alcalde del Municipio de Taminango, Nariño, si ya no lo hubiere hecho, proceda, dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación del presente fallo, al pago de las sumas reclamadas por la demandante.

Si por la imprevisión administrativa, no hubiere partida presupuestal disponible, los ocho (8) días se conceden para que se inicien los trámites correspondientes, con miras a efectuar las adiciones presupuestales que permitan el pago. Igualmente, deberá realizar todas las gestiones que logren finalmente el apoyo financiero prometido por el Ministerio de Educación y una vez efectivizado éste proceda de manera prioritaria a satisfacer las acreencias laborales debidas a la peticionaria.

Segundo: PREVÉNGASE al Municipio de Taminango-Nariño, para que evite volver a incurrir en las omisiones ilegitimas que originaron el presente proceso, so pena de las sanciones que le correspondan por ley.

Tercero: LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sobre el pago oportuno de la remuneración consultar Sentencias T-167 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-015 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-063 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-146 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-437 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-565 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-641 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-006 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-081 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-234 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-273 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-527 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-528 de 1997 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-012 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Cfr. T-165 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-170 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-211 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-212 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-220 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-289 y T-222 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz, T-484 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-271 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell.