

Sentencia T-772/01

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de salarios

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por pago de acreencias laborales

Referencia: expedientes Acumulados T-419731, T-419740, T-420142, T-420143, T-420145 y T-420149. Acciones de tutela promovidas individualmente contra la Gobernación de Caldas y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, por María Elvini Gallego Morales, Orlando Henao Arias, Adiela Pérez Arango, María Beatriz Morales Morales, María Marleny Gutiérrez Hurtado y María Lucy Castro Henao.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de julio 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, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Caldas, y en segundo grado, por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", respecto de las acciones de tutela presentadas individualmente por MARÍA ELVENI GALLEGO MORALES, ORLANDO HENAO ARIAS, ADIELA PÉREZ ARANGO, MARÍA BEATRIZ MORALES MORALES, MARÍA MARLENY GUTIÉRREZ HURTADO Y MARÍA LUCY CASTRO HENAO, contra la Gobernación de Caldas y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Mediante auto de 22 de febrero de 2001, la Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional, resolvió seleccionar para su revisión los expedientes de la referencia y acumularlos entre sí, para que fueran decididos en una misma sentencia, si así lo

consideraba la Sala de Revisión.

Observa la Sala que existe identidad en cuanto a los hechos que motivaron la formulación de las seis demandas de tutela y las autoridades contra las cuales están dirigidas, de modo que es procedente la acumulación e igualmente resulta viable decidir en una sola sentencia la revisión dispuesta.

I. ANTECEDENTES.

1. Los seis accionantes son docentes del sector oficial y prestan sus servicios en el departamento de Caldas. Los días 13, 15, 19 y 20 de septiembre de 2000 interpusieron individualmente acciones de tutela ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, mediante demandas con idéntico contenido, dirigidas contra el Departamento de Caldas y la Secretaría de Educación del mismo Departamento, la Nación y los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, en la cuales solicitaron la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al pago oportuno de salarios.

2. Los hechos presuntamente constitutivos de la violación, los actores los circunscribieron a que no les fue cancelado su salario correspondiente al mes de agosto de 2000, frente a lo cual el Gobernador del Departamento de Caldas, en su condición de nominador, argumentó que el no pago se debía al agotamiento de la reserva para el pago de sueldos provenientes del situado fiscal asignado al Departamento para financiar el servicio educativo. Afirmaron que los Ministros de Hacienda y Crédito Público condicionaron el pago de los salarios de agosto y los meses restantes del año, incluidas las primas, a la suscripción de un Convenio de desempeño que se debía firmar entre el Departamento y la Nación, lo cual quería decir que los recursos sí existían pero incomprensiblemente se pretendía trasladar la obligación de la Nación al Departamento, cuando éste, en virtud a lo previsto en la Ley 60 de 1993, sólo administra los recursos provenientes de aquélla.

Los peticionarios pusieron de presente que a docentes de otros departamentos sí se les había pagado el salario de manera oportuna. Que la mora en el pago les causaba “enormes traumatismos” por el incumplimiento de sus compromisos adquiridos y no poder satisfacer sus necesidades individuales y familiares de alimentación, vivienda, vestuario, educación y salud.

3. El Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas concedió los amparos solicitados mediante fallos de 22 de septiembre de 2000 a MARÍA BEATRIZ MORALES MORALES; de 25 de septiembre a MARÍA LUCY CASTRO HENAO; de 26 de septiembre a MARÍA MARLENY GUTIÉRREZ HURTADO; de 4 de octubre a ADIELA PÉREZ ARANGO; y de 6 de octubre a MARÍA ELVINI GALLEGO MORALES y ORLANDO HENAO ARIAS.

Los fallos respecto de las acciones de tutela promovidas por los señores GALLEGO MORALES, PEREZ ARANGO y HENAO ARIAS fueron dictados por la misma Sala de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas. El Tribunal concedió la tutela apoyando su decisión en los criterios de la Corte Constitucional acerca de su procedencia excepcional para el pago de salarios, consignado en la Sentencia SU-995 de 9 de diciembre de 1999. Destacó que no se habían desvirtuado las afirmaciones de los accionantes en el sentido de que sus únicos ingresos eran los salarios que percibían y los perjuicios causados por el no pago oportuno de los mismos, en aspectos que integraban la llamada vida digna. Agregó que los docentes no podían asumir la carga relacionada con los trámites administrativos que debían cumplir los accionados para lograr el giro de los dineros para el pago, aunque no podía desconocerse la insistencia del Gobernador del departamento de Caldas para su consecución.

Se ordenó por el Tribunal, en consecuencia, a las autoridades accionadas que en un plazo no superior a diez (10) días a partir de la notificación de las sentencias, procedieran a efectuar el envío y cancelación de los dineros necesarios para el pago de los salarios de los señores MARIA ELVINI GALLEGO MORALES, ADIELA PEREZ ARANGO y ORLANDO HENAO ARIAS correspondientes al mes de agosto de 2000, y las previno para que en lo sucesivo no fueran a incurrir en omisiones y continuaran pagando oportunamente los salarios.

Las sentencias relacionadas con las tutelas de MARIA BEATRIZ MORALES MORALES, MARIA MARLENY GUTIERREZ HURTADO y MARIA LUCY CASTRO HENAO se dictaron por otras dos Salas de Decisión del Tribunal. Igualmente se concedió la tutela con fundamento en la doctrina de la Corte Constitucional sobre el tema. Consecuencialmente, se concedió plazo de quince (15) días a las entidades accionadas para que realizaran las gestiones pertinentes y eficaces para el pago efectivo de los salarios a los docentes MARIA BEATRIZ MORALES MORALES, MARIA MARLENY GUTIERREZ HURTADO y MARIA LUCY CASTRO HENAO, y garantizar el pago de los salarios futuros.

4. En las tutelas interpuestas por ADIELA PEREZ ARANGO y MARIA MARLENY GUTIERREZ HURTADO, los fallos fueron impugnados solamente por la Gobernación de Caldas. En las promovidas por MARIA ELVINI GALLEGO MORALES y ORLANDO HENAO ARIAS impugnaron la Gobernación de Caldas y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Y en las solicitudes de amparo presentadas por MARIA BEATRIZ MORALES MORALES y MARIA LUCY CASTRO HENAO impugnaron las sentencias las tres entidades accionadas. Sustentaron su inconformidad de la siguiente manera:

5. La Gobernación de Caldas planteo que no estaba obligada salarialmente con los docentes directivos ni administrativos con cargo a los recursos del situado fiscal, porque éstos corren a cargo de la Nación según el artículo 6 de la Ley 60 de 1993. La única obligación del Gobernador es la de pagar una vez reciba los recursos de la Nación. La Gobernación debía suscribir un “Convenio de Desempeño”, respecto del cual el Ministerio de Hacienda, el 15 de septiembre de 2000 informó que para la transferencia de los recursos era necesario la suscripción de tal convenio entre la Nación y el Departamento, así que el 21 de septiembre siguiente se solicitó a dicho Ministerio el envío del convenio para la firma y aún no se había producido tal envío, esto es, que el Departamento había cumplido con su obligación.

6. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público argumentó que los accionantes no eran servidores públicos vinculados a la Nación y que ésta intervenía solamente para la financiación de los gastos que los docentes originaban, por lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no podía verse involucrado respecto de las obligaciones y derechos que originaba la relación laboral y, por consiguiente, en la acción de tutela. De acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales, esa cartera transfiere a las entidades territoriales, en partidas globales, los recursos provenientes del situado fiscal y de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, y la ejecución de esos recursos corresponde a entidad territorial de acuerdo con las normas legales vigentes, lo cual ha sido cumplido por ese Ministerio. Empero, como los recursos para educación no han sido suficientes, para ayudar a los entes territoriales el Gobierno Nacional implementó el mecanismo consistente en la creación de una apropiación presupuestal con el fin de atender los faltantes de financiamiento para el pago de docentes departamentales, lo cual se hace previa la suscripción de un “convenio de desempeño”, luego la suma que correspondiera sería transferida una vez se suscribiera dicho convenio. El Ministerio de Hacienda había adelantado los trámites que le correspondían dentro de su órbita funcional, luego no había

incurrido en un acto u omisión dirigido a vulnerar los derechos fundamentales de los accionantes, máxime si para solventar las afugias de las entidades territoriales para el pago de los docentes, las autoridades nacionales aprobaron la Ley 612 de 2000 que permite a la Nación otorgar créditos a la entidades territoriales para financiar las plantas de docentes departamentales cuando el situado fiscal no sea suficiente para tal efecto o cuando los recursos propios no alcancen para atender los gastos.

7. El Ministerio de Educación Nacional, por su parte, puso de presente que no era por ausencia de gestión de ese Despacho que no se hubieran pagado los salarios a los docentes nacionales y nacionalizados del Departamento de Caldas, pues le correspondía gestionar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la consecución de los recursos con base en lo presupuestado por los distintos entes territoriales y posteriormente la Dirección del Tesoro los transfería para su ejecución. En el caso del citado Departamento, los recursos sólo alcanzaron para pagar hasta el mes de julio y, para cubrir el déficit presupuestal, el Congreso de la República aprobó una adición del Presupuesto General de la Nación mediante la Ley 612 de 29 de agosto de 2000. Ambos Ministerios distribuyeron los recursos, correspondiéndole al Departamento de Caldas la suma de \$461.957.0000.000,00 y para su utilización se debía suscribir un “Convenio de Desempeño” entre el Departamento de Caldas y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8. Correspondió conocer de la segunda instancia en los seis casos a la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado. En cinco de ellos actuó como ponente el mismo Magistrado y fueron dictaron todos el 23 de noviembre de 2000. Las sentencias impugnadas fueron revocadas y en su lugar se rechazaron por improcedentes las tutelas interpuestas por MARÍA ELVINI GALLEGO MORALES, ADIELA PÉREZ ARANGO, MARÍA BEATRIZ MORALES MORALES, MARÍA MARLENY GUTIÉRREZ HURTADO y MARÍA LUCY CASTRO HENAO. Se argumentó que esa Corporación reiteradamente ha sostenido que la acción de tutela no fue instituida para crear mecanismos paralelos a los que consagra la ley en las distintas jurisdicciones con el fin de que las personas pueda obtener la definición y protección de sus derechos. Los accionantes, en consecuencia, debían acudir a la acción ejecutiva ante la jurisdicción laboral ordinaria como vía eficaz para obtener la satisfacción de sus pretensiones. Se agregó que la violación del derecho a la igualdad se configura cuando situaciones esencialmente iguales se resuelven de manera distinta, lo cual no era del caso puesto que no existían pruebas que demostraran que efectivamente a otros trabajadores que

se encontraran en las mismas condiciones de los accionantes les hubieran cancelado su salario, como tampoco se demostró que el no pago de las acreencias laborales estuviera encaminado a otorgar un privilegio o un detrimento a persona determinada, lo cual no indicaba que los demandantes hubiesen sido víctimas de discriminación. Se indicó, además, que si bien el derecho al trabajo es fundamental no es de aquellos de aplicación inmediata y, por lo tanto, en principio, no podía ser amparado por vía de tutela. Igualmente, las garantías derivadas del derecho al trabajo son de rango legal, de modo que aspectos tales como el pago de salarios deben buscarse ante las autoridades pertinentes mediante las acciones ordinarias previstas en la ley.

El sexto fallo se produjo el día 30 de noviembre de 2000, mediante el cual se resolvió la impugnación respecto de la sentencia de la tutela impetrada por el señor ORLANDO HENAO ARIAS. Igualmente, el Consejo de Estado revocó el amparo concedido en primer grado y en su lugar rechazó por improcedente la solicitud de tutela. Se puntualizó en la sentencia que el ordenamiento jurídico colombiano, por mandato constitucional, “tiene un juez competente – competencia laboral de la jurisdicción ordinaria- y un procedimiento preexistente, propios para el cobro de obligaciones originadas en una relación de trabajo” y, en este sentido, el actor contaba con el procedimiento de la ejecución consagrado en el artículo 100 del Código de Procedimiento Laboral, para el cobro de los salarios adeudados.

II. PRUEBA PRACTICADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Mediante auto de 4 de junio de 2001, la Sala Novena de Revisión ordenó oficiar al señor Gobernador del Departamento de Caldas para que informara lo siguiente: 1) Si ese ente territorial recibió o no los recursos de la Nación destinados al pago de los salarios de los docentes del Departamento a partir del mes de agosto de 2000. 2) Si la Gobernación de Caldas había pagado o no los salarios correspondientes al mes de agosto de 2000 a los docentes por MARÍA ELVINI GALLEGO MORALES, ORLANDO HENAO ARIAS, ADIELA PÉREZ ARANGO, MARÍA BEATRIZ MORALES MORALES, MARÍA MARLENY GUTIÉRREZ HURTADO y MARÍA LUCY CASTRO HENAO. Y 3) Si a los mencionados docentes se les adeudaban salarios y cuál la razón para ello.

La Tesorera General del Departamento de Caldas, en oficio de 21 de junio de 2001, informó efectivamente a la Corte que la Gobernación recibió, por empréstito, el 26 de octubre de

2000, la suma de \$31.297.905.987 para pagar los salarios desde el mes de agosto que adeudaba a los docentes nacionales y nacionalizados del Departamento de Caldas. Precisó que a los docentes adscritos a la nómina del Fondo Educativo Departamental se les canceló el salario del mes de agosto el 31 de octubre y el de septiembre se pagó el 1º de noviembre de 2000, y que los maestros adscritos a la nómina del situado fiscal y que laboran el Manizales se les pagaron el mes de agosto el 27 de octubre, el mes de septiembre el día 31 de octubre, y el mes de octubre se les canceló el 1º de noviembre. La funcionaria nada dijo acerca de si a los docentes se les adeudaban salarios actualmente (folios 127 a 130, expediente T-419731).

III. CONSIDERACIONES Y DECISION DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales ya reseñadas, 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. Reiteración de Jurisprudencia. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de salarios. Hecho superado.

Las argumentaciones del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", en los seis fallos objeto de revisión y mediante las cuales se revocaron las sentencias de primer grado que concedieron el amparo, sustentan nuevamente la posición de esa Corporación en el sentido de la improcedencia de la acción de tutela para lograr el pago de acreencias laborales, criterio éste contrario a la reiterada doctrina de esta Corte apoyado en que la tutela puede surgir como el mecanismo judicial más idóneo, cuando quiera que, quienes reclaman la protección constitucional ven afectadas sus condiciones de vida digna¹, y las vías judiciales ordinarias se tornan ineficaces, y, además, porque 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 vital², lo cual atenta de manera directa contra sus condiciones elementales de vida, definiéndose el 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” 3.

No obstante, en el presente caso la Tesorera General del Departamento de Caldas informó a la Corte Constitucional que los salarios que se les adeudaban a los accionantes MARÍA ELVENI GALLEGO MORALES, ORLANDO HENAO ARIAS, ADIELA PÉREZ ARANGO, MARÍA BEATRIZ MORALES MORALES, MARÍA MARLENY GUTIÉRREZ HURTADO y MARÍA LUCY CASTRO HENAO, correspondientes al mes de agosto, les fueron pagados, así como los de los meses de septiembre y octubre.

Significa lo anterior que la situación fáctica que originó la presentación de las seis acciones de tutela ya no es actual, estos es, que el hecho constitutivo de la violación a los derechos fundamentales se ha superado. Por lo tanto, la inmediata y eficaz protección a un derecho fundamental, que es el objetivo primordial de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política carece de la actualidad. La acción de tutela en ese caso pierde su razón de ser y por ello deben negarse los amparo demandados por sustracción de materia, en razón de la extinción de la amenaza o quebrantamiento del derecho o derechos fundamentales invocados. En consecuencia, la presente decisión debe reiterar la jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa a la improcedencia de la acción de tutela cuando se está frente a un hecho superado⁴.

V. 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: CONFIRMAR, por tratarse de un hecho superado en cada caso, los fallos de segunda instancia dictados por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección “A” objeto de revisión, dictados los días 23 y 30 de noviembre de 2000, por medio de los cuales revocaron las sentencias de primera instancia adoptadas por el Tribunal Administrativo de Caldas, en razón de las acciones de tutela interpuestas por MARÍA ELVENI GALLEGO MORALES, ORLANDO HENAO ARIAS, ADIELA PÉREZ ARANGO, MARÍA BEATRIZ MORALES MORALES, MARÍA MARLENY GUTIÉRREZ HURTADO y MARÍA LUCY CASTRO HENAO, contra la Gobernación

de Caldas y los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Segundo: 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

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 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.

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

3 Sentencia T-011 de 1998, Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

4 Sentencias T- 675 y T-677 de 1996, T-041 de 1997, T-085 de 1997, T-225, T-264, T-321, T-522 de 1997, entre otras.