

Sentencia T-860/00

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

DERECHO AL PAGO OPORTUNO DEL SALARIO-Fundamental

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Pago oportuno de salarios

EMPLEADOR-Crisis económica o presupuestal no es óbice para desconocer pago de salarios

PARTIDA PRESUPUESTAL-Gestiones de modificación para pago de salarios

Referencia: expediente T-301085 y T-301087

Accionante: Huverley Ospina Correa y Danilo Marmolejo Ramírez.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil (2.000).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados doctores Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso instaurado por Huverley Ospina Correa y Danilo Marmolejo Ramírez, contra el Alcalde Municipal de Palmira Valle y del Director de la Casa de la Cultura “Ricardo Nieto” de esa ciudad.

ANTECEDENTES.

Hechos.

Los ciudadanos Huverley Ospina Correa y Danilo Marmolejo Ramírez, presentaron acción de tutela en contra del Alcalde Municipal de Palmira Valle y del director de la Casa de la Cultura “Ricardo Nieto” de esa ciudad, por considerar vulnerados sus derechos al trabajo, y al mínimo vital, teniendo en cuenta que no se les han cancelado los salarios, desde octubre de 1999.

Manifiestan los peticionarios, que tienen una asignación salarial de \$2225 pesos por hora laborada y que no reciben sueldo desde el mes de octubre de 1999. Cuentan que se encuentran en estos momentos en una situación que ya no les permite sostener a su familias, teniendo en cuenta que han recurrido a todas las personas que han podido prestarles, pero en este momento ya han perdido todo el crédito al que podían apelar. Además manifiestan que a su cargo se encuentran sus esposas y sus hijos, y en el caso del señor Marmolejo, también se encuentra bajo su cuidado, una hermana.

Por todo lo anterior solicitan la protección de sus derechos constitucionales y el pago de sus salarios adeudados.

Intervención de la Alcaldía de Palmira.

Con respecto al señor Danilo Marmolejo Ramírez y al señor Huverley Ospina Correa, afirma la Abogada Sustanciadora de la oficina Jurídica de la Alcaldía de Palmira, Delly Amparo Guiffo, que según información suministrada por la Unidad de Talento Humano, ninguno de los dos señores posee vínculo laboral alguno con el Municipio de Palmira en calidad de empleador, ni como empleado público, ni como trabajador oficial o como supernumerario, ni como pensionado.

Intervención del Director de la Casa de la Cultura de Palmira.

Para el Director de la casa de la Cultura de Palmira, esa entidad es de carácter Municipal según el Decreto que la creó del 17 de julio de 1978, motivo por el cual depende de los rubros asignados por la Alcaldía Municipal.

En la presente administración municipal, señala que se han violado constantemente los artículos 23 y 25 de la Ley 397 del 7 de agosto de 1997 o Ley de la Cultura , teniendo en cuenta que el Municipio no ha asignado al menos un 2% de los recursos reguladas en el

artículo 22 numeral 4 de la ley 60 de 1993, a ese ente cultural, como lo ordena la Ley 397 precitada.

Por esta razón se ha visto en la imposibilidad de cumplir con el pago de los sueldos señalados. Es mas, en este momento se le adeudan mas de setenta millones por fondos comunes del municipio y más de 56 millones por ingresos corrientes de la nación. Sostiene que la última vez que recibió dinero por parte del Municipio, fue en el mes de septiembre, con lo cual, haciendo un gran esfuerzo, puedo cancelar los salarios, tan solo hasta octubre.

En este momento, logró reunir para la quincena de noviembre, por lo que se le adeuda a todo el personal sólo un mes de sueldo.

Sentencias objeto de revisión.

Expediente T-301085

1. Conoció en primera instancia el Juzgado Tercero Penal Municipal de Palmira, quien mediante providencia del 4 de enero de dos mil, concedió la tutela de la referencia por considerar en peligro el derecho al trabajo, al mínimo vital y al pago oportuno de salarios del accionante, ante la omisión de autoridad pública. En consecuencia, ordenó al Alcalde Municipal de Palmira que iniciara los trámites para la ubicación de recursos en favor de la Casa de la Cultura, que en el término de seis (6) días hábiles sitúe los dineros de la Casa de la Cultura “Ricardo Nieto” y que una vez ubicados le sean cancelados al accionante los salarios adeudados en 48 horas.

2. En su escrito de impugnación el Alcalde Municipal de Palmira, Valle, señaló que la naturaleza de la Casa de la Cultura de Palmira no es clara y que depende del Instituto de Bellas Artes del Departamento. Señala que es un ente privado mixto en atención a los estatutos y que por consiguiente cuenta con su propio patrimonio para su abastecimiento, motivo por el que solicita que sea revocada la acción de tutela de la referencia.

3. El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira, mediante providencia del 10 de febrero de 2000 decidió revocar la sentencia de primera instancia, por considerar que en este caso existen otros medios de defensa judiciales para obtener la cancelación de los salarios que se le adeudan, ante la jurisdicción competente y en su defecto, declaró improcedente la acción de tutela, no sin antes citar las sentencias T-421 de 1994 y T-298 de 1996 sobre el particular.

Así mismo, el superior jerárquico opina que no existe vulneración del mínimo vital del actor, pues él dejó transcurrir varios meses sin iniciar demanda ordinaria.

Expediente T-301087

1. Conoció en primera instancia de la tutela de la referencia el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Palmira, quien mediante providencia del cinco de enero de dos mil, tuteló los derechos del actor. Para el a-quo, el Alcalde de Palmira ha desconocido el derecho fundamental del quejoso, al no situar los dineros que legalmente debe girar a la Casa de la Cultura de Palmira. Esta situación a juicio del a-quo, ha hecho infructuosa la gestión del Director de la Casa de la Cultura para la obtención de recursos, y de ello se desprende la imposibilidad del pago oportuno de salarios a los trabajadores. Por tal motivo se ordenó al Alcalde Municipal que en cinco días procediera a situar los recursos o dineros adeudados en favor de la Casa de la Cultura; así mismo, se le ordenó al Director de la misma institución, una vez situados los recursos, pagar los salarios del actor en las 48 horas siguientes.

2. En su escrito de impugnación el Alcalde Municipal de Palmira, Valle, adujo las mismas razones descritas para el caso de la tutela anterior.

3. Así mismo, el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira, mediante providencia del 11 de febrero de dos mil, adujo las mismas razones descritas en la acción de tutela arriba mencionada y por ende revocó la sentencia de primera instancia y declaró improcedente la acción de tutela.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

En mérito de lo expuesto, esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional y el Decreto 2591 de 1991.

Procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de salarios.

1. De la amplia jurisprudencia constitucional relacionada con el tema del pago oportuno de salarios, es posible deducir algunos parámetros¹ que son esenciales para dilucidar el caso de

la referencia. Tales criterios, retomando algunas precisiones de pronunciamientos anteriores, son los siguientes:

a) El derecho de los trabajadores al pago oportuno de los salarios no sólo es una garantía constitucional (art. 53) sino que es un derecho fundamental, como quiera que deriva directamente de los derechos a la vida, salud y al trabajo. Sentencias T-089 de 1999, T-211, T-213 de 1998, T-234 de 1997 y T-426 de 1992.

b) Para la protección judicial del derecho al pago oportuno, el concepto de salario debe entenderse en un sentido genérico, pues lo integran “todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes”². En consecuencia, y acogiendo la Sentencia SU-995/99, el pago de viáticos debe ser incluido dentro de las sumas que deben ser canceladas en caso de ser concedida la acción de tutela. No así los gastos de transporte, ya que se diferencian del auxilio de transporte, y no constituyen salario.

c) Por regla general, el derecho al pago oportuno del salario debe reclamarse ante la jurisdicción laboral. Sin embargo, excepcionalmente este derecho puede protegerse por medio de la acción de tutela, pues “la no cancelación de los salarios a un trabajador por parte de su empleador, configura un perjuicio irremediable que, como se ha anotado, pone en peligro el derecho fundamental a la subsistencia”³. Sentencias T-144 de 1999, T-210 de 1998, T-01 de 1997, T-527 de 1997, T-063 de 1995.

d) En efecto, en cuanto a la viabilidad de la acción de tutela como mecanismo transitorio, para reclamar los salarios en mora, la Corte consideró en la sentencia SU-995/99, que ello es posible si se está ante un perjuicio irremediable que pone en peligro el derecho fundamental a la subsistencia y los demás derechos conexos, claro está, que mientras “no se encuentre debidamente acreditado que el trabajador cuenta con rentas suficientes y distintas de las que provienen de su trabajo”. En efecto, si hay elementos de juicio que indican que el trabajador tiene otros ingresos que le permiten subsistir dignamente sin el salario, la tutela no puede prosperar.

e) Así mismo, en principio no procede la acción de tutela para el reconocimiento, liquidación o reliquidación de obligaciones laborales. Por lo tanto, la tutela sólo puede proteger el derecho al pago oportuno del salario cierto e indiscutible. Sentencia T-01 de 1997 y SU-995

de 1999.

a. La acción de tutela procede sólo para proteger el mínimo vital del accionante, esto es, “para evitar que el trabajador sufra una situación crítica económica y psicológica”⁴. Sentencias SU-342 de 1995, T-019 de 1997, T-081 de 1997, T-261 de 1997.

g) El concepto de mínimo vital del trabajador no debe confundirse con la noción de salario mínimo, como quiera que la “garantía de percibir los salarios y las demás acreencias laborales, se asienta en una valoración cualitativa, antes que en una consideración meramente cuantitativa”⁵. De ahí pues, que la valoración del mínimo vital corresponde a las condiciones especiales de cada caso concreto y no al monto de las sumas adeudadas o a “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo”. Para entender lo anterior con precisión, puede consultarse también la sentencia T-220 de 1998 y la T-439 de 2000.

h) En aquellos casos en los que el trabajador cumple con los requisitos legalmente establecidos para declarar renta y complementarios, el juez de tutela podrá evaluar si el tiempo de la mora patronal le cause un perjuicio irremediable. (Sentencia SU-995 de 1999). Sin embargo, si la mora patronal no resulta amplia en el tiempo, - caso en el cual se presume la violación al mínimo vital -, puede valorarse si al ser la única entrada de recursos, genera una obstrucción en el normal fluir de los ingresos de las personas al punto de perjudicar sus derechos. Al respecto deben verse las sentencia T-071 de 2000 y T-403 de 2000.

i) El accionante debe indicar la vulneración al mínimo vital que alega, y el juez podrá valorar las condiciones expuestas, con base en la buena fe, que deberá presumirse (C.P. art. 83). Sentencia SU-995 de 1999.

j) La situación económica del empleador, sea este público o privado, no es un motivo justificado para incumplir el deber legal y constitucional de pagar oportunamente los salarios de los trabajadores. No obstante, si la deudora es una entidad pública, la orden del juez de tutela “deberá ser que, en un término razonable fijado por el juez, se cree una partida presupuestal, si no existiere, o se realicen las operaciones necesarias para obtener los fondos, bajo el entendido de que los créditos laborales vinculados al mínimo vital, gozan de

prelación constitucional”6. Sentencias T-015 de 1995, T-146 de 1996, T-220 de 1998.

k) La orden que imparte el juez de tutela para proteger el derecho fundamental al pago oportuno de los salarios podrá extenderse a la totalidad de las sumas debidas. En otras palabras, en la sentencia SU-995/99 se precisó, que para lograr la completa protección de los derechos fundamentales comprometidos, la orden debe extenderse no sólo a las sumas adeudadas, sino a la garantía de pago de las mesadas futuras. Tratándose de entidades públicas, si hay carencia de recursos, también el juez de tutela debe ordenar que se cree la partida presupuestal correspondiente.

l) La prima semestral, según la SU-995/99 también es protegible por tutela, no así otras prestaciones que previamente deben ser reconocidas y decretadas. Los aportes a la seguridad social, consecuencia lógica de la relación laboral, también se deben proteger en la decisión.

Del caso concreto.

2. Los accionantes pretenden que, a través de tutela, el juez constitucional ordene el pago de los salarios adeudados por su empleador. Para ello, el actor dirige la acción en contra del director de la entidad donde labora y en contra del Alcalde de Palmira, por cuanto considera que viene realizando sus labores en un ente municipal. Los jueces de primera instancia conceden el amparo impetrado, como quiera que encuentran que la omisión del empleador y de la alcaldía vulnera el derecho fundamental al pago oportuno del salario y afecta el mínimo vital del actor. Por su parte, el Ad quem, en ambos casos, revoca la decisión apelada y niega la pretensión, puesto que existe otro medio de defensa judicial que excluye la acción de tutela. Así mismo, el superior jerárquico opina que no existe vulneración del mínimo vital del actor, pues él dejó transcurrir varios meses sin que inicie demanda ordinaria.

Con base en lo expuesto, la Sala deberá resolver si la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para solicitar el pago de salarios. Para ello, se reiterará la jurisprudencia constitucional en relación con la procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de salarios.

3. Bajo los anteriores supuesto es claro, de conformidad con lo mencionado hasta el momento, que el derecho al pago oportuno de los salarios es un derecho fundamental, tal y

como lo ha mencionado esta Corporación⁷, en tanto y cuanto deriva directamente de los derechos a la vida, salud y al trabajo.

4. Ahora bien, la valoración del mínimo vital debe efectuarse con base en las condiciones especiales de cada caso concreto y no a partir de un monto de las sumas adeudadas o de “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo”⁸. Por consiguiente, el accionante debe aportar los elementos de juicio tendientes a comprobar la afectación del mínimo vital, las cuales deberán ser evaluadas por el juez en contexto. De todas maneras, la mora patronal en el pago de salarios prolongada e indefinida “hace presumir la vulneración del mínimo vital del trabajador, del pensionado y de los que de ellos dependen”. De ahí pues que le corresponde a “la entidad encargada de pagar esta prestación, desvirtuar tal presunción”⁹.

5. Con base en lo anterior y en lo expuesto por los actores, la Sala considera que efectivamente existe vulneración de su mínimo vital, pues los salarios del accionante son el único sustento económico con que cuenta el actor y su familia para su subsistencia. Por lo tanto, la acción de tutela debe prosperar.

6. Ahora bien, aquí surge un interrogante: ¿quien debe ser el sujeto pasivo de la acción de tutela?. En otras palabras, ¿contra quién debe proferirse la orden de protección del derecho al pago oportuno del salario del actor?.

En primer lugar, la Sala advierte que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para resolver la naturaleza jurídica de la Casa de la Cultura “Ricardo Nieto” de Palmira, pues es evidente que existen otros medios de defensa judicial que deben resolver esa discusión.

De otro lado, para esta Sala también es claro que el director de la entidad donde labora el trabajador es el responsable directo del pago oportuno de los salarios, puesto que, tal y como lo ha sostenido esta Corporación en reiteradas oportunidades¹⁰, la situación económica del empleador, sea este público o privado, no es un motivo justificado para incumplir el deber legal y constitucional de pagar oportunamente los salarios de los trabajadores. Por tal motivo, la orden de protección del derecho al pago oportuno del salario del actor debe proferirse contra el director accionado.

7. No obstante lo anterior, se encontró en los expedientes que la omisión del pago oportuno de los salarios del actor, depende en buena parte del incumplimiento, por parte de la administración municipal, de lo preceptuado en los artículos 23 y 25 de la Ley 393 de 1997, según el cual, el municipio debe asignar, prioritariamente, a las casas de cultura, al menos un 2% de los recursos provenientes de los ingresos corrientes de la Nación. De ahí pues que los dineros a que hace referencia la ley de la cultura, son recursos nacionales que, en virtud de la Constitución y de la ley, tienen una destinación específica y, por ende, deben ser efectivamente transferidos, tal y como lo reconoció el Alcalde de Palmira cuando afirmó que la Ley 393 de 1997 establece “una obligada erogación que debe efectuar el municipio a la casa de la cultura”.

En relación con este tema, esta Corporación ha dicho¹¹ que en aquellas situaciones en las que la vulneración fundamental del derecho se produce por la injustificable inejecución presupuestal, la acción de tutela es viable para obtener la ejecución de dichas apropiaciones. La Corte manifestó:

“Así pues, en consideración a la naturaleza del derecho que se protege, cuando la inejecución presupuestal resulta ser la consecuencia de la desidia oficial, y se vulneran o amenazan los derechos fundamentales, se considera jurídicamente viable acudir a la tutela como un medio expedito para obtener la ejecución de apropiaciones presupuestales, porque en tales condiciones los afectados carecen de un medio ordinario para alcanzar tales objetivos.

(...)

Así, como tantas veces lo ha señalado la Corporación, la reiteración de los criterios expuestos en torno a los derechos fundamentales afectados con la falta de pagos salariales oportunos, debe armonizarse con la doctrina de esta Corporación según la cual el juez de tutela no puede precipitar, mediante órdenes de inmediato cumplimiento que recaigan directamente sobre la ejecución del presupuesto, la adopción de decisiones administrativas que deban contar necesariamente con la existencia y disponibilidad de los recursos, según los rubros presupuestales respectivos.¹²

En este sentido, la Corte ha señalado que si bien la existencia de partidas presupuestales condiciona las actuaciones de la administración, ha admitido también que en casos

excepcionales, una vez se aprecie en concreto la violación o amenaza de un derecho fundamental causada por la negligencia y demora administrativa comprobada, el juez de tutela puede impartir instrucciones para que se lleven a cabo las diligencias necesarias con miras a que en la programación presupuestal posterior se proyecte el rubro suficiente para lograr la protección razonable y efectiva del derecho.¹³

El presente es un clásico caso de negligencia en la administración municipal, puesto que es claro que la omisión de las autoridades demandadas en no trasladar los dineros presupuestados para los gastos de funcionamiento del Concejo, ha sido la causa determinante de la falta de pago de los salarios de la accionante y por ende de la vulneración de sus derechos constitucionales.

No repararon las instancias en el hecho de que es esa omisión la que el juez de tutela debe remover para lograr la efectiva protección de los derechos fundamentales invocados. Y no se diga que se trata de hacer cumplir un acuerdo por vía de tutela, asunto que así fuera también ha sido aceptado por la jurisprudencia de esta Corporación. Se trata de que todas las autoridades públicas, municipales en este caso, deben asegurarse, antes de proferir un acto de nombramiento, de que estén incluidas en el presupuesto las partidas correspondientes que permitan subvencionar las remuneraciones respectivas. Y ello sólo es posible cuando todas actúan desde sus competencias y en coordinación, puesto que hoy la cláusula del Estado Social de derecho, tiene el poder jurídico de movilizar a los órganos del Estado para ampliar el ámbito de responsabilidades de la administración en punto a la gestión de los servicios y prestaciones a cargo del Estado (SU- 111 de 1997)¹⁴

Por lo expuesto, la Sala considera acertado los fallos de primera instancia, que ordenaron al alcalde de esa localidad, situar los recursos adeudados a las cuentas de la casa de la cultura, para que su director cancele los salarios de los accionantes. Por lo tanto, se revocaran los fallos de segunda instancia y se confirmará en su integridad la decisión de los A quo, en cada uno de los casos de la referencia.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Segundo.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Palmira, el 11 de febrero de 2000 en la tutela T-301087 presentada por el señor Danilo Marmolejo Ramírez, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, y en su defecto CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Palmira del cinco de enero de dos mil.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Al respecto ver la Sentencia T-081 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero

2 Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

3 Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz

6 Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz

7 Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las Sentencias SU-342 de 1995, T-019 de 1997, T-081 de 1997, T-261 de 1997. Sentencias T-144 de 1999, T-210 de 1998, T-01 de 1997, T-527 de 1997, T-063 de 1995, T-089 de 1999, T-211, T-213 de 1998, T-234 de 1997 y T-426 de 1992.

8 Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz

9 Sentencia T-259 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

10 Entre otras, pueden consultarse las sentencias T-015 de 1995, T-146 de 1996, T-220 de 1998 y T-081 de 2000.

11 Pueden consultarse, las sentencias T-786 y T-787 de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-234 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz

12 Cfr. Sentencias T-185/93, T-420/94, T-081/97 y T-270/978 entre otras.

13 Con las mismas consideraciones se resolvió la tutela T-081 de 1997.

14 Sentencia T-786 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.