

DERECHO AL MINIMO VITAL – Finalidad / DERECHO AL MINIMO VITAL – Derecho fundamental / MINIMO VITAL – Se pone en riesgo si el salario es el único medio de subsistencia /

El derecho al mínimo vital nace a la vida jurídica a partir de la interpretación sistemática de la Constitución Política de 1991, inspirándose en el Existenzminimum o “mínimo existencial de la jurisprudencia administrativa alemana” cuyo fin de constitución se encuentra en la protección de la persona cuando el incumplimiento de sus “derechos sociales” amenaza con lesionar su dignidad humana o la vida. Desde su desarrollo en la Jurisprudencia Constitucional Colombiana, el mínimo vital ha adquirido la dimensión de derecho fundamental, sin embargo, su construcción ha hecho que en la actualidad este derecho sea tenido en cuenta para establecer entre otros; la fundamentalidad de derechos prestacionales, de condición empírica para establecer la conexidad entre derechos de prestación y derechos fundamentales, de núcleo esencial del derecho al trabajo y de condición de procedibilidad de la acción de tutela. En no pocas oportunidades la Jurisprudencia al referirse al concepto del derecho al mínimo vital, lo ha ligado al conjunto de condiciones materiales que requiere un ser humano para su existencia en condiciones dignas, es decir, condiciones que se encuentran garantizadas por otros derechos que pueden tener la categoría de prestacionales o fundamentales. El avance del derecho al mínimo vital ha llevado a la construcción de subreglas constitucionales al respecto de su contenido, entendido este, en el alcance de las condiciones materiales para su garantía. Por regla general se presume que si el salario es el único medio de subsistencia, se entenderá que la falta de pago de este, pone en riesgo la existencia del mínimo vital tanto del trabajador como de su núcleo familiar.

Nota de relatoría: Sobre el mínimo vital, sentencias CE, S3, Rad. 2002-0306 (AC), 2002/05/16, M.P. Ricardo Hoyos Duque. CE, S5, Rad. AC-9478, 2000/03/03, M.P. Darío Quiñones Pinilla. CE, S2, Rad. AC-00363, 2007/10/03, M.P. Jesús María Lemos Bustamante. CE, S2, Rad. AC-00185, 2006/05/04, M.P. Alberto Arango Mantilla

SALARIO DE SERVIDORES PUBLICOS – Procedencia del pago con la certificación de los servicios prestados / ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA DEL TRABAJADOR – Percepción de dinero que no se encuentre relacionada con la prestación del servicio / DESCUENTO DE SALARIOS – Legitimación de la administración / DESCUENTO DE SALARIOS – Presupuestos

En el caso que ocupa la atención de la Sala el pago del salario guarda una interpretación específica al tratarse de la remuneración debida a los servidores públicos, al respecto, el Decreto 1647 de 1967 reglamenta el pago de los servidores del Estado. De conformidad con esta norma bastará con la certificación de los servicios prestados para que se proceda al pago del salario devengado, cualquier percepción de dinero que no se encuentre relacionada con la prestación del servicio, deviene en enriquecimiento sin causa a favor del trabajador. En este orden de ideas, es claro para esta Sala, que la actuación de la Administración de realizar descuento de los días no laborados a los trabajadores es legítima no solo en cumplimiento del imperativo legal que así lo prescribe, sino en defensa del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política. Así las cosas, la Administración se encuentra facultada para realizar los descuentos respectivos por los días no laborados, potestad que opera de plano no como una sanción, sino ipso jure; sin requerir ningún tipo de procedimiento o formalidad especial. Los mencionados descuentos se pueden realizar tan solo con la verificación de los siguientes presupuestos: (i) Ausencia al sitio de trabajo para la prestación del servicio sin justificación legal. (ii) Certificación del jefe inmediato reportando dicha ausencia. (iii) Orden de descuento por nómina de los días certificados como no laborados.

Fuente formal: DECRETO 1647 DE 1967

Nota de relatoría: Sobre descuento de salarios, Sentencia, CC, Rad. T331A/06, 2006/05/02, M.P. Jaime Araujo Rentería.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"

CONSEJERO PONENTE: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

Bogotá D.C., once (11) de diciembre de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 50001 23 31 000 2008 00336 01
Actor: WILLINGTON CORDERO CHÁVEZ
ACCIÓN DE TUTELA- IMPUGNACIÓN

Decide la Sala en segunda instancia, la acción presentada por el ciudadano Willington Cordero Chávez contra la Dirección Nacional Ejecutiva de Administración Judicial y Dirección Seccional de la Administración Judicial del Meta.

SÍNTESIS DE LA ACCIÓN

En ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, el accionante solicitó amparo de sus derechos fundamentales a la vida, igualdad, debido proceso y al mínimo vital, presuntamente vulnerados por la Dirección Nacional y Seccional de Villavicencio de Administración Judicial.

Los hechos que fundamentan el recurso de amparo se sintetizan así:

El accionante señaló que actualmente se desempeña en el cargo de Secretario del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, desde el 29 de julio del 2008, hasta el cumplimiento de la licencia de maternidad de la titular el 20 de octubre de 2008.

Expuso que la remuneración mensual por la prestación del servicio siempre se había cancelado en los últimos días de cada mes, aclarando que para el mes de septiembre solo se cancelaron 7 días, a pesar

de haber laborado durante los 30 calendario; sin que mediara un procedimiento administrativo o judicial en el que se hubiera garantizado el debido proceso y demás elementos que lo informan.

Adujo, que de acuerdo con información de carácter verbal, dicha orden de no pago se acató en cumplimiento de la circular suscrita por el Director Ejecutivo de Administración Judicial, debido al cese de actividades convocado, justificándose en la circunstancia de no cumplirse atención al público.

Señaló que la falta del servicio de atención al público, es consecuencia de no permitir el acceso de los usuarios al Palacio de Justicia, responsabilidad que se encuentra en cabeza del Director Seccional y no de los empleados de los despachos judiciales.

Expresó que el Gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura, sostuvieron que el pago de salarios a empleados de la Rama se realizó con la verificación que hizo el Ministerio de Protección Social a través de los inspectores de trabajo y otros, por lo que todos los empleados del Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, solicitaron a la oficina de recursos humanos el pago de la remuneración del mes de septiembre por haber laborado ininterrumpidamente.

Afirmó que es padre de la menor Dayra Juliana Cordero López de dos años de edad, es decir que de sus ingresos dependen tanto su menor hija como su cónyuge, viéndose afectado en su mínimo vital con los descuentos realizados por la Dirección Ejecutiva.

ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante el proveído de fecha siete (7) de octubre de 2008, el Tribunal Administrativo del Meta, admitió la presente acción de tutela, notificando a la Dirección Nacional Ejecutiva de la Administración Judicial y a la Dirección Seccional Ejecutiva de la Administración Judicial Seccional Villavicencio en calidad de accionados, quienes procedieron a dar contestación en los siguientes términos:

El Director Seccional de la Administración Judicial de Villavicencio se opuso a las pretensiones, al considerar que no existió vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados en protección por el actor; toda vez que la administración judicial realizó los aportes correspondientes a salud; en tanto, el no pago de salarios no tuvo origen en una medida sancionatoria, sino al no pago de la prestación del servicio por parte de los empleados de la Rama Judicial.

Por otro lado señaló que las decisiones adoptadas, se limitaron al estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1647 de 1967, como consecuencia lógica de la no prestación del servicio.

Adujo que la presente acción de tutela es improcedente, toda vez que no es el mecanismo idóneo para lograr la cancelación de acreencias laborales.

FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Meta, en providencia de 16 de junio de 2008, amparó los derechos al debido proceso y al mínimo vital del accionante, y ordenó a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración

Judicial de Villavicencio iniciar las acciones pertinentes para realizar el pago por nómina, del salario correspondiente al mes de septiembre del 2008 del peticionario.

Para justificar las anteriores decisiones el a-quo consideró que la disposición de la entidad accionada fue violatoria de los derechos al debido proceso y al mínimo vital; en cuanto este último, se afectó fragantemente al no haber recibido oportunamente su remuneración del cual depende su mínimo vital.

IMPUGNACIÓN

La sentencia fue apelada por el Director Seccional de Administración Judicial de Villavicencio, quien expresó la improcedencia de la presente tutela, por cuanto no se dan las condiciones de procedibilidad que exige el artículo 86 inciso 3° de la Constitución Política, al igual que tampoco se vislumbra un perjuicio irremediable que haga viable la presente acción como mecanismo transitorio.

Indicó que el fallo de primera instancia no tuvo en cuenta el hecho notorio del paro y por ende al tenor del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, está relevado de prueba, trasladándose, tal cargo al actor quien debió haber demostrado que efectivamente había prestado el servicio en la forma establecida por la ley, para poder acceder al salario.

Señaló que no puede considerarse vulneración alguna del derecho fundamenta al debido proceso, al realizar el descuento por días no

laborados, ya que la medida en referencia, opera ipso iure y por lo tanto no requiere agotamiento de ningún procedimiento judicial o administrativo.

En ese orden de ideas al referirse a la trasgresión del mínimo vital del funcionario y de su núcleo familiar; reiteró que la no prestación del servicio, es la consecuencia lógica de una relación laboral de carácter sinalagmático, puesto que no se realizaron las funciones propias del servicio es decir que este fuese abierto al público, razón por la cual si se presentó una disminución en el ingreso mensual, este, fue producto de su omisión, al no cumplir con los deberes laborales que el cargo le impone.

La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial expuso, que en relación con el tema de pago de salarios a los funcionarios de la rama judicial en razón del cese de actividades convocado por Asonal Judicial, se tuvo en cuenta las directrices impartidas por el Director Ejecutivo de Administración Judicial mediante Circular N° 61 del 18 de septiembre de 2008, que comunica a los Directores Seccionales las medidas adoptadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y de acuerdo a lo expresado por el Ministro del Interior y de Justicia, se ordenó pagar salarios solamente a los funcionarios que hayan laborado y que así lo acrediten con las actas de constatación de cese de actividades suscritas por el Ministerio de Protección Social y/o Personerías Municipales.

Propuso la excepción por falta de legitimación en la causa por pasiva argumentando que la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial no es la entidad llamada a responder por los hechos aquí demandados, por cuanto conforme al artículo 103 de la Ley 270 de 1996, los Directores

Seccionales de Administración Judicial son los ordenadores del gasto en cada Seccional.

Con fundamento en el artículo 149 del C.P.C. solicita se estudie la posibilidad de que existía impedimento en razón a que los efectos del fallo que pueda proferir generaría unos beneficios dada su calidad de Magistrado de Tribunal Superior.

CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación del fallo de 16 de junio de 2008, proferido en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Meta, en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 32° del Decreto 2591 de 1991, el cual indica que:

“presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los tres días siguientes al superior jerárquico correspondiente(...)”

Problema Jurídico

¿Se han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, al debido proceso y al mínimo vital, del señor Willington Cordero Chávez por parte de la Dirección Ejecutiva Nacional de Administración Judicial y la Dirección Seccional de Administración de Villavicencio, al omitir realizar el pago del salario correspondiente a los veintitrés (23) días de la

nómina del mes de septiembre del año en curso, en razón del cese de actividades convocado por Asonal Judicial desde el 3 de septiembre del presente año?.

Con el ánimo de desarrollar certeza acerca de la situación se estudiaran en su orden el alcance de los derechos fundamentales invocados en protección (I) para luego establecer su relación directa con la situación de hecho que se debate (II).

Es de la naturaleza de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política que su procedencia solo se predique de forma excepcional, para evitar que se produzcan lesiones *ius fundamentales* irreparables o trasgresiones a los derechos fundamentales, como ocurre en el caso del pago del salario de un funcionario público cuando de él depende su mínimo vital.

Los derechos fundamentales invocados en protección por la accionante se encuentran consagrados en la Constitución Política artículos 29(debido proceso), 48 (seguridad Social), 49(atención en salud y saneamiento básico) y 53 (trabajo).

El derecho al mínimo vital nace a la vida jurídica a partir de la interpretación sistemática de la Constitución Política de 1991, inspirándose en el Existenzminimum o “mínimo existencial de la jurisprudencia administrativa alemana”¹ cuyo fin de constitución se encuentra en la

¹ BverwGE 1, 159,161 ff.(Tribunal Superior Administrativo)

protección de la persona cuando el incumplimiento de sus “derechos sociales” amenaza con lesionar su dignidad humana o la vida.

Desde su desarrollo en la Jurisprudencia Constitucional Colombiana, el mínimo vital ha adquirido la dimensión de derecho fundamental², sin embargo, su construcción ha hecho que en la actualidad este derecho sea tenido en cuenta para establecer entre otros; la fundamentalidad de derechos prestacionales, de condición empírica para establecer la conexidad entre derechos de prestación y derechos fundamentales, de núcleo esencial del derecho al trabajo y de condición de procedibilidad de la acción de tutela.

En no pocas oportunidades la Jurisprudencia al referirse al concepto del derecho al mínimo vital, lo ha ligado al conjunto de condiciones materiales que requiere un ser humano para su existencia en condiciones dignas, es decir, condiciones que se encuentran garantizadas por otros derechos que pueden tener la categoría de prestacionales o fundamentales; a manera de ejemplo en la sentencia T 597 de 1993³ el derecho a la salud se preceptuó como una garantía material del derecho al mínimo vital o existencial:

“Una visión restrictiva sostiene que la salud sólo tiene el carácter de fundamental en aquellos casos en los cuales se relaciona de manera directa y grave con el derecho a la vida. Una perspectiva más amplia, en cambio, afirma que el derecho fundamental se configura no solo en el caso extremo anotado por la teoría restrictiva, sino también en aquellas situaciones en las cuales se afecte”. Así en la misma sentencia, se afirma

² véase Sentencia T-426/92 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Véase Sentencia T 597/93.MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

que “(...) con base en esta apreciación gradual de la salud, el Estado protege un mínimo vital por fuera del cual el deterioro orgánico impide una vida normal”.

Así las cosas, el avance del derecho al mínimo vital ha llevado a la construcción de subreglas constitucionales al respecto de su contenido, entendido este, en el alcance de las condiciones materiales para su garantía.

Al respecto se estudiarán las subreglas relacionadas con los derechos fundamentales invocados en protección por la actora.

En relación con el pago de salarios se ha indicado que *“si existe mora en el pago del salario adeudado a un trabajador y el salario constituye su único medio de subsistencia, entonces se viola su derecho fundamental al mínimo vital”*⁴ en el mismo sentido *“se presume afectado el mínimo vital cuando la suspensión del pago de salario se prolonga indefinidamente en el tiempo”*⁵

Por regla general se presume que si el salario es el único medio de subsistencia, se entenderá que la falta de pago de este, pone en riesgo la existencia del mínimo vital tanto del trabajador como de su núcleo familiar.

En el caso que ocupa la atención de la Sala el pago del salario guarda una interpretación específica al tratarse de la remuneración debida a los servidores públicos, al respecto, el Decreto 1647 de 1967 reglamenta el pago de los servidores del Estado así:

⁴ Sentencia T-284/98 MP. Fabio Morón Díaz.

⁵ Sentencia T 808/978 MP. Antonio Barrera Carbonell.

“Art. 1° los pagos por sueldos o cualquiera otra forma de remuneración a los empleados públicos y a los trabajadores oficiales del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital, municipal y de las empresas y establecimientos público, serán por servicios rendidos, los cuales deben comprobarse debidamente ante los respectivos funcionarios de la Contraloría General de la República y las demás Contralorías a quienes corresponde la vigencia fiscal.

Art. 2° Los funcionarios que deban certificar los servicios rendidos por los empleados públicos y trabajadores oficiales de que trata el artículo anterior, estarán obligados a ordenar el descuento de todo día no trabajado sin la correspondiente justificación legal”

De conformidad con la norma en cita bastará con la certificación de los servicios prestados para que se proceda al pago del salario devengado, cualquier percepción de dinero que no se encuentre relacionada con la prestación del servicio, deviene en enriquecimiento sin causa a favor del trabajador.

Es importante precisar en esta instancia, que la actividad de descuento de salarios por parte del empleador, se ha interpretado como una actuación viable a la luz de la jurisprudencia constitucional que ha indicado al respecto:

“Debe tenerse en cuenta así mismo que para el caso, la actuación del empleador resulta legítima, por cuanto se ajusta a lo dispuesto en la Constitución y en las Leyes. En efecto como se expreso anteriormente,

el no pago de los salarios reclamados por los actores, obedece a una causa imputable a los propios actores, hecho que dio lugar a la aplicación de la Ley contenida en los artículos 1° y 2° del Decreto 1647 de 1967. Además se estima que de persistir la inconformidad por parte de los actores frente a la actuación de la administración departamental, existe otro medio de defensa judicial ante el cual puede acudir, para controvertir la legalidad en la aplicación de esta medida, resultando improcedente la acción de tutela”

Hasta lo aquí expuesto, se deduce que el contenido de las garantías materiales del derecho al mínimo vital, se entiende en alguna medida garantizado cuando a la persona se le proporciona atención en los derechos sociales relacionados con el pago de salud, pensiones y una cantidad de dinero de la cual se pueda predicar el cubrimiento mínimo de sus necesidades básicas. Así mismo se ha indicado que toda percepción pecuniaria por parte de un trabajador del Estado debe obedecer a la prestación personal de un servicio en cumplimiento del marco jurídico que así lo regula.

En este orden de ideas, es claro para esta Sala, que la actuación de la Administración de realizar descuento de los días no laborados a los trabajadores es legítima no solo en cumplimiento del imperativo legal que así lo prescribe, sino en defensa del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política que preceptúa:

“se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia”

Este derecho, viene ligado a la posibilidad de acceso de los ciudadanos a este servicio; en poder radicar sus demandas, interponer recursos, recibir decisión de fondo en sus controversias entre otros.

Así las cosas, la Administración se encuentra facultada para realizar los descuentos respectivos por los días laborados, potestad que opera de plano no como una sanción, sino ipso jure; sin requerir ningún tipo de procedimiento o formalidad especial.

Mencionados descuentos se pueden realizar tan solo con la verificación de los siguientes presupuestos⁶:

- (i) Ausencia al sitio de trabajo para la prestación del servicio sin justificación legal.
- (ii) Certificación del jefe inmediato reportando dicha ausencia.
- (iii) Orden de descuento por nómina de los días certificados como no laborados.

En este orden de ideas, se entrará a realizar el estudio de la situación en concreto del peticionario Wilington Cordero Chávez.

Presupuestos del caso que se revisa

Del acervo probatorio que reposa en el expediente se pudo corroborar que:

⁶ Sentencia T-1059 de 2001.MP, Jaime Araujo Rentería.

El accionante se encuentra vinculado a la Rama Judicial Seccional Meta, en calidad de Secretario Nominado del Juzgado Administrativo del Meta, nombramiento que se realizó por el término de 84 días en razón de la licencia de maternidad concedida a la titular Lina Alexandra Juanias, de conformidad con la copia de la Resolución N° 027, visible a folio 24.

Que en el control de asistencia laboral a los despachos judiciales, de conformidad con las actas levantadas para este propósito por la Inspectora de Trabajo del Ministerio de Protección Social, se consignó en relación con el Despacho del señor Wilington Cordero Chávez, que a la fecha de 8,9,10,12,15,16,17,18,19,22,26,29,30 de septiembre de 2008 se encontraron 4 funcionarios en el recinto, a excepción de los días 11,23,24,25,26, del mismo mes, en los que el número de funcionarios oscila entre dos y tres.

El desprendible del listado de nómina del mes de septiembre de 2008 suscrito por la Dirección Seccional del Meta División de Recursos Humanos, indica el valor a pagar por servicios prestados en el mes de septiembre por un total de cuatrocientos cuarenta y ocho mil novecientos cincuenta y nueve pesos (\$448.959) reportando como deducibles la suma de \$18.000 al cargo de salud y en igual cifra para pensiones.

Oficio suscrito por el Juez Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, dirigido al Director Seccional de Administración Judicial, en donde se deja constancia del cumplimiento de funciones y servicio abierto al

público, por parte del referido Despacho, en forma total por el mes de septiembre. Visto a folio 27.

Registro civil de nacimiento de la menor Dayra Juliana Cordero López, quien cuenta en la actualidad con la edad de dos años y medio.

De acuerdo al material de prueba referido se encuentra que efectivamente se realizó un cumplimiento de labores por parte del accionante Willigton Cordero Chávez, es decir que la relación sinalagmática, en la cual opera la remuneración en caso de prestación efectivo del servicio, fue cumplida por parte del peticionario; razón por la cual no le asistía a la Dirección Ejecutiva realizar descuentos por este concepto.

De conformidad con lo hasta aquí expresado, la Sala confirmará la decisión proferida por el Juez de primera instancia, procediendo al amparo del mínimo vital y el debido proceso del accionante, quien cumplió con allegar al expediente que se estudia, los elementos probatorios que dieran claridad acerca de la prestación de sus servicios.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

RESUELVE

CONFÍRMASE la providencia de 16 de octubre de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta.

LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 30° del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

