

Sentencia T-032/13

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE ACREENCIAS LABORALES-
Procedencia excepcional por afectación del mínimo vital

La acción de tutela será procedente para conceder el pago de salarios y prestaciones laborales, cuando quede demostrado o se pueda presumir de los elementos de juicio obrantes en el proceso, que el no pago de dichos emolumentos genera un riesgo al mínimo vital de la persona o de sus dependientes.

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE ACREENCIAS LABORALES-
Supuestos de procedencia por vulneración del mínimo vital

Esta Corporación ha precisado las circunstancias a partir de las cuales se presume el riesgo o afectación al mínimo vital. Estas son: i) que no se encuentre acreditado en el expediente que el accionante cuenta con otros ingresos o recursos que permitan su subsistencia. ii) que se trate de un incumplimiento prolongado e indefinido, es decir, de un incumplimiento superior a dos meses, salvo que el salario corresponda al mínimo mensual legal vigente, y iii) que las sumas que se reclamen no sean deudas pendientes.

DERECHO AL PAGO OPORTUNO DEL SALARIO-Orden a Municipio cancele prestaciones laborales que se encuentren pendientes de pago, por afectación del mínimo vital

La Sala encuentra que la ausencia de pago de las necesidades más básicas de la actora, incluyendo los servicios públicos, es indicativo de que la accionante no cuenta con otros recursos económicos para garantizarse una vida en condiciones dignas. Igualmente, es ejemplo de ello que sus deudas privadas presenten un incumplimiento continuo, en tanto que se podría entender que de tener otros ingresos, con éstos podría haber atendido sus responsabilidades. Por todo lo anterior, deduce la Sala que la accionante depende económicamente de su salario. En aras de que la accionante cuente con los medios necesarios para subsistir y cubrir sus necesidades básicas, de manera que su congrua subsistencia no se vea afectada, es claro que se debe acceder a la pretensión de que se ordene el pago de los salarios a los cuales tiene derecho. En este caso, al no cancelar los

salarios de la actora oportunamente, el Municipio desconoció el derecho al mínimo vital de la accionante, y debe prosperar la tutela, para así evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el cual se presentaría por el continuo incumplimiento de las obligaciones de la accionante.

Referencia: expediente T-3.613.278

Acción de tutela instaurada por Fanny Medina Bello contra la Administración Municipal de Acandí, Chocó

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil trece (2013)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí, Chocó.

I. ANTECEDENTES

Fanny Medina Bello promovió acción de tutela contra la Administración Municipal de Acandí, Chocó, por la presunta vulneración de sus derechos a la igualdad, al trabajo y de petición.

1. Hechos

El 9 de enero de 2008, la accionante fue vinculada como Secretaria General y de Gobierno

en la Alcaldía demandada.

Desde ese entonces, se le adeuda gran parte de los salarios causados para un total de \$28.864.226 pesos, correspondientes a una parte de salario de octubre de 2008, el salario de noviembre y diciembre del 2008, la prima de navidad del 2008, los salarios de septiembre hasta diciembre de 2009, la prima semestral de 2009, los salarios de julio a diciembre de 2010, y los salarios de septiembre y noviembre de 2011.

La accionante afirma que dicho incumplimiento le ha afectado su mínimo vital, en tanto ha tenido que recurrir a deudas para su sustento y el de las dos hijas que tiene a su cargo y que cursan sus estudios universitarios. Alega que por falta de recursos ha tenido que incumplir esas deudas, lo cual dio lugar al embargo de un inmueble que tenía en Medellín.

Igualmente, alegó que no tiene con que reparar su casa, la cual presenta grietas y amenaza con desplomarse.

2. Solicitud de tutela

Por lo expuesto, la accionante solicitó la protección de los derechos invocados y que, en consecuencia, se le ordenara a la Administración Municipal de Acandí proceder con el pago de lo que se le adeuda.

3. Trámite procesal y oposición a la demanda

La acción constitucional le correspondió al Juez Promiscuo Municipal de Acandí, Chocó, quien por medio de auto del 7 de diciembre de 2011, admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la administración municipal accionada, dándole traslado de los elementos aportados al expediente. Dentro del término correspondiente no se recibió respuesta alguna de la entidad accionada.

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

a. Certificación de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Acandí sobre los montos adeudados a la actora al primero de diciembre de 2011, correspondientes a una parte de salario de octubre, el salario de noviembre y diciembre del 2008, la prima de navidad del

2008, los salarios de septiembre hasta diciembre de 2009, la prima semestral de 2009, los salarios de julio a diciembre de 2010, y los salarios de septiembre y noviembre de 2011 (folio 5-6, Cuaderno 1).

b. Certificación de la Alcaldía de Acandí, Chocó, con fecha del 30 de noviembre de 2011, en la cual consta que la accionante está vinculada como Secretaria General y de Gobierno desde el 9 de enero de 2008 (folio 7, cuaderno 1).

c. Fotos correspondientes a una edificación con grietas, sin que sea posible identificar el objeto fotografiado (folio 8, cuaderno 1).

d. Factura de la Asociación Antena Parabólica de Acandí hecha a nombre de la accionante por un monto de \$29.500 pesos, \$14.500 pesos correspondientes a facturas anteriores, a pagar el 30 de noviembre de 2011 (folio 10, cuaderno 1).

e. Factura de la Empresa Multiservicios del Darien S.A.S E.S.P. por los servicios de octubre de 2011 de alcantarillado y acueducto, correspondientes a \$45.600 pesos, de los cuales \$34.200 pesos corresponden a facturas anteriores (folio 11, cuaderno 1).

f. Copia de la diligencia de secuestro de un bien inmueble llevada a cabo en Medellín el primero de junio de 2010, ordenada por el Juez Noveno Civil Municipal dentro del proceso ejecutivo hipotecario que inició el Fondo Nacional del Ahorro contra Fanny Medina Bello (folio 12, cuaderno 1).

g. Factura del Fondo Nacional del Ahorro a nombre de la accionante por el monto de \$28.560.416.90 pesos, con fecha de corte del 24 de septiembre de 2011 (folio 13, cuaderno1).

h. Facturas de servicios públicos expedidas por las Empresas Públicas de Medellín por los valores de \$35.769.00, \$33,340.00 y \$43,797.00 pesos correspondientes al mes de agosto de 2008, en las cuales se verifica que, en meses anteriores, la accionante había incurrido en mora en el pago de los servicios públicos (folio 14, cuaderno 1).

i. Cobro prejurídico hecho por un acreedor privado, a quien la accionante le adeuda \$732.000 pesos, con fecha de julio de 2009 (folio 16, cuaderno 1).

j. Certificación de cuentas por cobrar de la compañía Megatienda Villareal García Cía, en la cual consta que la accionante adeuda \$5.000.000.00 pesos al 6 de diciembre de 2011, por concepto de préstamos en efectivo y víveres en general, acompañada de la respectiva letra de cambio (folio 17-18, cuaderno 1).

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

El 15 de diciembre de 2011, el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí, Chocó concedió el amparo solicitado por la actora y, en consecuencia, ordenó, por medio del numeral segundo de la sentencia que se “pague definitivamente los meses de salarios y primas a que tiene derecho la accionante (...) por valor de mas o menos \$30'000,000,00; con sus respectivos retroactivos, indexación e intereses de los mismos, de igual manera se deberá ponerse (SIC) a paz y salvo con los aportes de salud de la EPS a la cual se encuentra afiliada la tutelante en caso de que no lo haya efectuado hasta la fecha.”[1] El juez de instancia señaló que la Alcaldía había desconocido el derecho fundamental de la accionante a su mínimo vital, en tanto ésta necesitaba de los recursos frutos de su trabajo para su manutención. Igualmente, consideró que el no pago de las sumas correspondientes constituía un enriquecimiento ilícito para la administración, quien no había retribuido el servicio de la actora en la administración.

III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

El Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí Chocó, en la sentencia del 15 de diciembre de 2011, ordenó remitir el expediente de la referencia a esta Corporación, el cual fue recibido en la Secretaría General el día 24 de agosto de 2012. La Sala de Selección Número Nueve, encargada del estudio del caso, dispuso su selección y revisión por parte de la Sala Tercera de de la Corte Constitucional, mediante auto de 27 de Septiembre de 2012.

1. Competencia

La Corte es competente para revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela previamente mencionada, 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 y demás disposiciones pertinentes.

2. Legitimación

2.1. Legitimación por activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por las autoridades públicas y, excepcionalmente, por particulares, en los casos definidos por la Ley. En esta oportunidad, la señora Fanny Mediana Bello actúa en defensa de sus derechos, razón por la cual se encuentra legitimada en este aspecto.

2.2. Legitimación por pasiva

Al ejercer la acción de tutela contra una autoridad pública que además era el empleador de la accionante: el Municipio de Acandí Chocó, encuentra la Sala que hay legitimación por pasiva, en los términos del artículo 86 de la Constitución Política, y del artículo 1° del Decreto 2591 de 1991.

3. Problema Jurídico

La accionante pretende reclamar el pago de algunos de los salarios y prestaciones que el referido municipio le adeuda, correspondientes a los años 2008 a 2011, durante los cuales se desempeñó como Secretaría General y de Gobierno de la Alcaldía de Acandí. Ésta afirmó que dicho incumplimiento le ha ocasionado un detrimento de su mínimo vital, y por tanto una vulneración de sus derechos fundamentales.

Así las cosas, le corresponde decidir a la Sala si la acción de tutela es procedente para reclamar los emolumentos laborales adeudados a la accionante, con base en la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales.

Para resolver dicho problema jurídico, la Sala procederá a estudiar, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, la procedencia excepcional de la acción de tutela para exigir el pago de acreencias laborales; estudio a partir del cual se procederá a resolver el caso concreto.

3.1. Procedencia excepcional de la acción de tutela para exigir el pago de acreencias laborales adeudadas.

En virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, complementado por los artículos 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales, que resulta improcedente ante la existencia de otro medio de defensa judicial, salvo que se demuestre que éste último es ineficaz para la protección requerida o que se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

La primera de dichas excepciones se presenta cuando el juez verifica que el mecanismo de protección judicial alternativo no cumple con los requisitos de idoneidad y eficacia en la protección de los intereses constitucionales de la persona. La segunda se da cuando se verifica “un grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrareestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables”[2]. Para ello, se deberá verificar que dicho perjuicio cumpla con los siguientes requisitos: su inminencia[3], la necesidad de una medida urgente e impostergable para conjurarlo[4], y la gravedad del mismo[5].

En esos términos, la tutela sería improcedente para resolver conflictos laborales, incluyendo aquellos en los cuales se pretende el cobro de salarios y prestaciones debidas; dado que los mismos se han de resolver ante la jurisdicción correspondiente, ya sea la Ordinaria Laboral o la Contencioso Administrativa según la forma de vinculación laboral, por ser éstos los jueces naturales de dichos asuntos.

Sin embargo, cuando se solicite el pago de acreencias laborales y quede demostrado que las acciones correspondientes no brindan la protección requerida a los derechos fundamentales en juego, o cuando se demuestre la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable, debe entrar el juez de tutela a resolver el conflicto. Al respecto, ha dicho esta Corporación que “de manera excepcional puede acudir a ella (la tutela) para obtener la cancelación de salarios, siempre y cuando éstos constituyan la única fuente de recursos económicos que le permitan al trabajador asegurar su vida digna y cuando su no percepción afecte su mínimo vital.”[6]

Frente a ello, se ha sostenido que “el derecho de los trabajadores al pago oportuno de su

remuneración salarial, es una garantía que no se agota en la simple enunciación de un deber surgido de la relación laboral, sino que se trata de un verdadero derecho fundamental.”[7] Así las cosas, se entiende que el pago de salario está directamente vinculado al goce del mínimo vital de la persona, el cual “no se agota con la satisfacción de las necesidades mínimas de la persona, o de su grupo familiar, que simplemente le procure la mera subsistencia. Por el contrario, tiene un contenido mucho más amplio, en cuanto comprende tanto lo correspondiente a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas para su subsistencia, como lo necesario para procurarle una vida en condiciones dignas, lo cual implica la satisfacción de necesidades tales como alimentación, vestuario, salud, educación, vivienda, recreación y medio ambiente, que consideradas todas en su conjunto, constituyen los presupuestos para la construcción de una calidad de vida aceptable para los seres humanos[8].”[9]

De lo anterior, se deduce que la acción de tutela será procedente para conceder el pago de salarios y prestaciones laborales, cuando quede demostrado o se pueda presumir de los elementos de juicio obrantes en el proceso, que el no pago de dichos emolumentos genera un riesgo al mínimo vital de la persona o de sus dependientes. A partir de encontrarse presente dichos elementos en el caso concreto “(...) se concluye que se le ha ocasionado un perjuicio irremediable por el no pago oportuno y en esta circunstancia prospera la tutela.”[10]

Esta Corporación ha precisado las circunstancias a partir de las cuales se presume el riesgo o afectación al mínimo vital. Estas son: i) que no se encuentre acreditado en el expediente que el accionante cuenta con otros ingresos o recursos que permitan su subsistencia.[11] ii) que se trate de un incumplimiento prolongado e indefinido[12], es decir, de un incumplimiento superior a dos meses, salvo que el salario corresponda al mínimo mensual legal vigente[13], y iii) que las sumas que se reclamen no sean deudas pendientes[14].

En conclusión, la acción de tutela, como mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales, es improcedente cuando se pretende el cobro de acreencias laborales, pues la persona dispone de otro medio de defensa judicial para reclamarlas. Sin embargo, cuando se logre demostrar que dicho medio judicial no es idóneo, ni eficaz para la protección de derechos fundamentales, o se está ante la ocurrencia de un perjuicio

irremediable, se procederá a resolver el conflicto por medio de la acción de tutela. En ambos casos, la prosperidad de la acción queda supeditada a que la persona logre demostrar la vulneración o el riesgo a su mínimo vital, o que éste se pueda presumir partiendo de los supuestos que la Corporación ha reiterado para el efecto.

3.2. Caso Concreto

Con base en lo anterior, le corresponde a la Sala decidir si la acción de tutela que promovió la señora Fanny Medina Bello es procedente. En caso de serlo, deberá determinar si la Administración Municipal de Acandí Chocó desconoció el mínimo vital de la señora Fanny Medina Bello al no cancelarle parte del salario de octubre, el salario de noviembre y diciembre del 2008, la prima de navidad del 2008, los salarios de septiembre hasta diciembre de 2009, la prima semestral de 2009, los salarios de julio a diciembre de 2010 y, los salarios de septiembre y noviembre de 2011.

En el caso concreto, el mínimo vital de la accionante se encuentra en riesgo. De acuerdo con las pruebas allegadas al expediente, ella ha tenido que incurrir en mora en el pago de los servicios públicos, teniendo las facturas adjuntas al proceso montos pendientes de mensualidades anteriores. Por otro lado, probó que ha tenido que acudir a acreedores privados para préstamos de dinero por una suma que se aproxima a los seis millones de pesos, y tiene una deuda pendiente con el Fondo Nacional del Ahorro que asciende a los \$28,560.416.00 pesos. Obligaciones que ha tenido que incumplir, lo cual ha llevado a que un bien inmueble de su propiedad, ubicado en la ciudad de Medellín, se encuentre embargado dentro de un proceso ejecutivo hipotecario seguido en su contra.

A partir de los elementos de juicio expuestos, la Sala encuentra que la ausencia de pago de las necesidades más básicas de la actora, incluyendo los servicios públicos, es indicativo de que la accionante no cuenta con otros recursos económicos para garantizarse una vida en condiciones dignas. Igualmente, es ejemplo de ello que sus deudas privadas presenten un incumplimiento continuo, en tanto que se podría entender que de tener otros ingresos, con éstos podría haber atendido sus responsabilidades. Por todo lo anterior, deduce la Sala que la accionante depende económicamente de su salario, sin que haya prueba que indique lo contrario en el expediente. Así las cosas, la Sala concluye que está probado que al no haber recibido más de 15 meses de salario, una mora que supera los 28 millones de pesos,

no cuenta con los recursos suficientes para garantizar su subsistencia.

Adicionalmente, el incumplimiento de la administración municipal en el pago de los salarios de la accionante ha sido discontinuo, no representando la totalidad del tiempo trabajado, hecho que explica porque la accionante acude sólo hasta este momento ante la jurisdicción para reclamar su derecho. Se entiende entonces que sólo hasta los últimos incumplimientos tuvo el caso la entidad de afectarle su derecho al mínimo vital, de manera que en la actualidad la situación prolongada de falta de salario ha llevado a que carezca de los recursos para atender sus necesidades básicas. Ello lleva a la Sala a entender que no se encuentra ante el cobro de deudas pendientes ya pasadas, como lo sería el cobro de una liquidación, sino que se refiere al incumplimiento actual prolongado en el tiempo del pago del salario, lo cual, en la actualidad, lleva a que el mínimo vital de la accionante esté en riesgo.

En esos términos, la tutela es, en este caso, procedente para reclamar acreencias laborales, puesto que hay un desconocimiento de su derecho al mínimo vital, al encontrarse que el no pago oportuno de sus salarios afecta su capacidad económica de garantizarse, a sí misma y a sus dos hijas dependientes de ella, una vida digna.

Por lo anterior, en aras de que la accionante cuente con los medios necesarios para subsistir y cubrir sus necesidades básicas, de manera que su congrua subsistencia no se vea afectada, es claro que se debe acceder a la pretensión de que se ordene el pago de los salarios a los cuales tiene derecho, según certificación de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Acandí. En este caso, al no cancelar los salarios de la actora oportunamente, el Municipio de Acandí desconoció el derecho al mínimo vital de la accionante, y debe prosperar la tutela, para así evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el cual se presentaría por el continuo incumplimiento de las obligaciones de la accionante.

En consecuencia, esta Sala considera acertada la decisión del juez de instancia de conceder la protección de los derechos fundamentales de la accionante, al encontrarse probada la afectación de su mínimo vital. Sin embargo, no le corresponde al juez de tutela determinar el monto de las prestaciones adeudadas, asunto que debe resolver el Municipio de Acandí, según las deudas que se encuentren pendientes, teniendo en cuenta el régimen aplicable a la accionante por su vinculación laboral. Ello por cuanto, en virtud del carácter

sumario de la acción de tutela, no siempre se obtiene en dicho proceso el conocimiento absoluto de las acreencias laborales adeudadas, y por tanto, al ordenar el pago de una suma específica se podría ocasionar un detrimento patrimonial a alguna de las partes.

De allí que se procederá a confirmar el numeral primero de la decisión del Juez Promiscuo Municipal de Acandí, Chocó, revocando el numeral segundo, y en su lugar, se ordenará al Municipio de Acandí cancelar las prestaciones laborales de la señora Fanny Medina Bello que se encuentren pendientes, según lo certifique la Secretaría de Hacienda, aplicando para el efecto las disposiciones pertinentes del régimen laboral correspondiente.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del 15 de diciembre de 2011 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí, Chocó, sólo en cuanto concedió la protección a los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana y a la vida de la señora Fanny Medina Bello.

Segundo.- ORDENAR al Municipio de Acandí, Chocó, que si aún no lo ha hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, cancele las prestaciones laborales de la señora Fanny Medina Bello que se encuentren pendientes a la fecha, en concordancia con el régimen laboral aplicable, y según lo certifique la Secretaría de Hacienda municipal.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA T-032/13

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE ACREENCIAS LABORALES-
Improcedencia para reconocimiento por cuanto no siguió reglas de prescripción (Aclaración
de voto)

Referencia: Expediente T-3.613.278

Acción de tutela instaurada por Fanny Medina Bello contra la Administración Municipal de
Acandí, Chocó.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Si bien comparto la decisión adoptada por la Sala de Revisión en el caso correspondiente al expediente identificado en el asunto de la referencia, que confirma parcialmente la sentencia proferida el 15 de diciembre el año 2011 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Acandí - Chocó, solo en cuanto concedió la protección a los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana y a la vida de la accionante, me permito aclarar mi voto a la orden impartida al referido ente territorial en el numeral segundo del fallo, por cuanto estimo que el pago de las prestaciones laborales pendientes debe hacerse no solo "...en concordancia con el régimen laboral aplicable, y según lo certifique la Secretaría de Hacienda municipal...", sino incluyendo las reglas de prescripción, tal como se anuncia en el párrafo final de la parte motiva de la sentencia proferida por esta Corte. Tal aspecto, esencial de la decisión, debió quedar incluido en la parte resolutive.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-032/13

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE ACREENCIAS LABORALES-
Improcedencia de reconocimiento para acreencias con más de dos años de antigüedad, por existir otro medio de defensa judicial e incumplir requisito de inmediatez (Salvamento parcial de voto)

Estimo que la estrategia adoptada para la protección del derecho fundamental, en la medida en que se extiende a acreencias con más de dos años de antigüedad, desconoce los dos principios citados que rigen la procedibilidad de la acción de tutela, lo que constituye un reemplazo de las competencias propias de los jueces administrativos y un acto de condescendencia desmedido con la evidente inactividad judicial de la actora. Puntualmente

la sentencia no solo evidencia la importancia de los pagos sino que justifica que el amparo se extienda a dichos valores porque el incumplimiento de la administración ha sido “discontinuo” y explica: “Se entiende entonces que sólo hasta los últimos incumplimientos tuvo el caso la entidad de afectarle su derecho al mínimo vital, de manera que en la actualidad la situación prolongada de falta de salario ha llevado a que carezca de los recursos para atender sus necesidades básicas.”

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE ACREENCIAS LABORALES-
Improcedencia para reconocimiento de intereses e indexación por cuanto se debe hacer ante la justicia ordinaria y porque no se acreditó perjuicio irremediable (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expediente T-3.613.278

Acción de tutela instaurada por Fanny Medina Bello contra la Administración Municipal de Acandí, Chocó

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

1.- En resumen, la actora interpone la acción de tutela en protección de su derecho al mínimo vital porque desde 2008 y de manera eventual, no ha recibido algunos de los salarios que le corresponden como Secretaria General y de Gobierno del municipio de Acandí. Calcula que la deuda asciende a más de veintiocho millones de pesos y pone de presente que esto le ha ocasionado incumplimiento de pagos de los servicios públicos domiciliarios, de un crédito hipotecario y al deterioro de su vivienda.

2.- Atendiendo que el juzgado de instancia única concedió la protección del derecho fundamental y ordenó el pago de los salarios y aportes, incluyendo indexación e intereses, la sentencia T-032 de 2013 reconoce que esta acción constitucional solo procede excepcionalmente ya que existen otros medios de defensa judicial aptos, en principio, para el cobro de las acreencias laborales. A partir de ello la Sala Tercera de Revisión evidenció la importancia del pago de los recursos adeudados por el ente municipal y derivó la procedencia del amparo y el acierto del juez a-quo, por lo que confirmó parcialmente la

determinación impartida por este, disponiendo que el pago se efectúe conforme al régimen laboral aplicable.

3.- En contraste con la decisión tomada por la mayoría, estimo que la aplicación de los principios de subsidiariedad e inmediatez conllevaba a que la protección de los derechos fundamentales hubiera cobijado los salarios dejados de percibir por la actora únicamente durante el año 2011, sin contemplar los intereses y la indexación decretada por el juez de primera instancia.

3.1.- El principio de subsidiariedad ha sido reconocido y aplicado por este tribunal en muchas oportunidades[15]. El artículo 86, inciso 3º, de la Constitución le asigna un carácter subsidiario a la acción de tutela al precisar que esta solo es procedente cuando no se disponga de otros medios de defensa judicial. La norma en comento ordena categóricamente lo siguiente:

“ARTÍCULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

(...)

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)” (Subrayas fuera de texto original).

En desarrollo del anterior precepto, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 6o. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las

circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...).”

Con base en esas normas esta corporación ha sostenido que el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela conlleva a que sólo se puede acudir a ella en ausencia o ineptitud de otro medio de defensa judicial. Esto por cuanto el mecanismo constitucional no puede sustituir los recursos ordinarios previstos por el legislador dentro del esquema ordinario de la administración de justicia. Al respecto, en la sentencia de Sala Plena SU-111 de 1997 se advirtió lo siguiente:

“8. La acción de tutela procede, a título subsidiario, cuando la protección judicial del derecho fundamental no puede plantearse, de manera idónea y eficaz, a través de un medio judicial ordinario y, en este sentido, los medios judiciales ordinarios, tienen preferencia sobre la acción de tutela. Cuando ello ocurre, la tutela se reserva para un momento ulterior. En efecto, si por acción u omisión el Juez incurre en una vía de hecho, la defensa de los derechos fundamentales, no queda expósita, pues, aquí la tutela recupera su virtud tuitiva. Finalmente, la mencionada acción, procede, como mecanismo transitorio, así exista un medio judicial ordinario, cuando ello sea necesario para evitar un perjuicio irremediable.

Sin embargo, si existiendo el medio judicial, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que su acción caduque, no podrá más tarde apelar a la acción de tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional.”

Posteriormente, en la sentencia SU-879 de 2000, la Corte se refirió a la improcedibilidad general de la acción constitucional respecto de pretensiones de naturaleza laboral. De esa providencia es importante destacar los siguientes párrafos:

“Ha de reafirmar la Corte su jurisprudencia en el sentido de que, salvo en los casos de perjuicio irremediable, o en los que no exista medio judicial idóneo para defender los derechos fundamentales de la persona afectada -como cuando están de por medio el mínimo vital o necesidades básicas inaplazables de personas pertenecientes a la tercera edad-, no procede la acción de tutela para resolver conflictos entre patronos y trabajadores.

En cuanto a tales asuntos existen normalmente vías judiciales aptas para la protección de los derechos violados o amenazados, lo cual implica que es la jurisdicción ordinaria laboral la encargada de proferir fallo de mérito sobre el particular.”[16]

Recientemente, la Corte ha reiterado este criterio restrictivo de la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales vulnerados o desconocidos con ocasión de la relación laboral, en Sentencia SU-995 de 1999, en la que sostuvo al respecto lo siguiente:

“La acción de tutela sólo procederá como mecanismo para evitar que el trabajador sufra una situación crítica económica y psicológica. Con esta referencia se busca dejar intacta la competencia de la jurisdicción laboral ordinaria, cuando no se trate de situaciones injustificadas, inminentes y graves que hacen urgente la intervención del juez de amparo[17]. Esta Corporación ha dicho al respecto:

“La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la liquidación y pago de obligaciones laborales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y, primordialmente, sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario en los términos que se dejan expuestos, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente”[18]

En los términos expuestos, la jurisprudencia ha precisado que esa regla tiene algunas excepciones:

“(i) cuando [l]os medios ordinarios de defensa judicial no son lo suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados;

(ii) [en el evento] en que tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales;

(iii) cuando [e]l accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada,

niños y niñas, etc.), y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela (sentencias T-656 de 2006, T-435 de 2006, T-768 de 2005, T-651 de 2004, y T-1012 de 2003)”[19].

Como se observa, la procedencia de la acción de tutela depende de la observancia estricta del principio de subsidiariedad, en la medida en que la regla general que rige la administración de justicia es que los conflictos entre particulares o entre personas y el Estado deben resolverse a través de los canales ordinarios y a partir de los procedimientos comunes.

3.2.- Por otra parte, la jurisprudencia de esta corporación ha sostenido reiteradamente que en todos los casos es necesario demostrar que la acción de tutela se interpuso dentro de un término oportuno, justo y razonable[20]. Al mismo tiempo ha señalado –ya que no es un parámetro absoluto- que la definición del cumplimiento de dichos requisitos corresponde al juez constitucional en cada evento. Este requisito de procedibilidad está concebido en la misma Carta Política, la cual en su artículo 86 preceptúa lo siguiente:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.”

Ante todo, la Corte ha precisado que ese concepto está atado a la eficacia del mecanismo reforzado de protección de los derechos fundamentales. De acuerdo a la jurisprudencia, la tutela procede cuando se utiliza con el fin de prevenir un daño inminente o de hacer cesar un perjuicio que se está causando al momento de interponer la acción. Ello implica que es deber del accionante evitar que pase un tiempo excesivo, irrazonable o injustificado desde que se presenta la actuación u omisión que causa la amenaza o vulneración de las garantías constitucionales. El incumplimiento de la obligación ha llevado a que se concluya su improcedencia, impidiendo la protección de los derechos invocados.

Para establecer la razonabilidad del tiempo transcurrido entre el desconocimiento de la atribución fundamental y el reclamo ante el juez constitucional, la jurisprudencia ha establecido un conjunto de pasos o espacios de justificación. Al respecto, la sentencia T-743 de 2008 precisó lo siguiente:

“La Corte Constitucional ha establecido algunos de los factores que deben ser tenidos en cuenta para determinar la razonabilidad del lapso: (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado;[21] (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición.[22]”

A partir del desarrollo de las nociones mencionadas, el juez de tutela puede hallar la proporcionalidad entre el medio judicial utilizado por el accionante y el fin perseguido, para de esta manera determinar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección del derecho fundamental reclamado.

Agregado a lo anterior, la jurisprudencia también ha destacado que puede resultar admisible que transcurra un extenso espacio de tiempo entre el hecho que generó la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias claramente identificables[23]: la primera de ellas, cuando se demuestra que la afectación es permanente en el tiempo[24] y, en segundo lugar, cuando se pueda establecer que “... la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”. [25]

4.- Argumentos del salvamento parcial de voto.

Aunque estoy de acuerdo en que el pago injustificado de los salarios de la actora sí constituye una afectación de su mínimo vital, considero que la Sala Tercera de Revisión debió haber revocado tajantemente la orden de protección del juez de primera instancia para, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela respecto de las prestaciones laborales correspondientes a los años 2010, 2009 y 2008.

En otras palabras, estimo que la estrategia adoptada para la protección del derecho fundamental, en la medida en que se extiende a acreencias con más de dos años de antigüedad, desconoce los dos principios citados que rigen la procedibilidad de la acción de

tutela, lo que constituye un reemplazo de las competencias propias de los jueces administrativos y un acto de condescendencia desmedido con la evidente inactividad judicial de la actora.

Puntualmente la sentencia no solo evidencia la importancia de los pagos sino que justifica que el amparo se extienda a dichos valores porque el incumplimiento de la administración ha sido “discontinuo” y explica: “Se entiende entonces que sólo hasta los últimos incumplimientos tuvo el caso la entidad de afectarle su derecho al mínimo vital, de manera que en la actualidad la situación prolongada de falta de salario ha llevado a que carezca de los recursos para atender sus necesidades básicas.”

Contrario a lo indicado, juzgo que la mayor afectación del derecho invocado se presentó en el segundo semestre de los años 2009 y 2010, es decir, más de un año antes de haberse interpuesto la tutela. En esos periodos la actora dejó de percibir –sin presentar queja alguna– aproximadamente diez (10) meses de su salario. Allí sí habría sido evidente el desconocimiento del derecho constitucional. Ahora, con el paso de tanto tiempo, esa circunstancia permite evidenciar, más bien, la falta de urgencia de su solicitud. ¿Cómo explicar que durante esa época la peticionaria pudo derivar lo necesario para vivir sin acudir a la jurisdicción correspondiente o, incluso al amparo constitucional, máxime si se tiene en cuenta que no plantea un hecho excepcional actual que justifique su inactividad? En contraste a la conclusión de la sentencia, pienso que es acertado concluir que buena parte de los problemas económicos alegados se deben a la desidia de la propia señora Medina Bello, lo que conlleva a la improcedencia de la acción.

En esos términos, el precedente judicial adscrito a la sentencia T-032 de 2013 incorpora una nueva y amplísima excepción a los principios de subsidiariedad e inmediatez, a todas luces desproporcionada, ya que en adelante el actor no tendrá que explicar su inactividad y sólo tendrá que esperar unos años, hasta que se acumulen más de quince meses de salario, para evitar la jurisdicción ordinaria, perfeccionar el desconocimiento del mínimo vital y hacer procedente la acción constitucional.

En virtud de la jurisprudencia de esta corporación, era necesario determinar la falta de idoneidad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo o, al menos, concretar la existencia de un perjuicio irremediable para que la acción procediera como mecanismo

transitorio. En su lugar, sin presentar reflexión alguna, se concluyó que la acción procedía como mecanismo definitivo para cobijar la totalidad de la deuda.

De la misma manera, en virtud del principio de inmediatez, era imperativo determinar la validez de los motivos de la inactividad de la accionante y establecer si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de sus derechos fundamentales.

Además, esto implicaba reconocer expresamente que en este caso no se presenta una vulneración del derecho con carácter permanente, sino que ella está compuesta por episodios u omisiones administrativas fácilmente divisibles e independientes.

Estimo que la respuesta a esos criterios, es decir, la reflexión acerca del cumplimiento de los principios citados, habría llevado a concluir que sólo existe legitimidad para reclamar las últimas prestaciones que no han sido percibidas por la actora, ya que las demás, junto con los cálculos relativos a intereses e indexación, deberían ser reclamadas ante la jurisdicción correspondiente.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] Folio 29, cuaderno 1.

[2] Sentencia T-1190 de 2004.

[3] Al respecto de la inminencia se ha dicho que “deben existir evidencias fácticas de la amenaza real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética.” (Sentencia T-227 de 2010).

[4] Al respecto de las medidas de protección de los bienes jurídicos afectados se ha dicho que éstos deben responder de manera precisa y proporcional a la inminencia del daño, frente a los cuales se concluya que de no tomarse, la generación del daño se volvería inminente. (Sentencia T-211 de 2009).

[5] La gravedad del perjuicio hace referencia “a la gran intensidad del daño o menoscabo

material o moral en el haber jurídico de la persona. No se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente, es decir, la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.” (Sentencia T-227 de 2010)

[7] Sentencia SU-995 de 1999.

[8] Ver sentencia t-827 de 2004 (M. P. Rodrigo Uprymny Yepes)

[9] Sentencia T-664 de 2008

[10] Sentencia T-1155 de 2000

[11] Sentencia T-683 de 2001. Dicho requisito corresponde a una carga probatoria del accionado.

[12] Sentencia T-725 de 2001.

[13] Sentencias T-065 de 2006 y T-992 de 2005.

[14] Sentencia T-162 de 2004, puesto que “la protección de la acción de tutela no se extiende a sumas de dinero adeudadas con anterioridad”.

[15] Entre muchas otras, pueden consultarse las siguientes sentencias: T-290/93, T-482/93, T-513/93, T-083/94, T-139/94, T-232/94, T-340/94, T-413/94, T-488/94, T-504/94, T-568/94, T-022/95, T-077/95, T-164/95, T-100/97, SU.111/97, T-119/97, T-331/97, T-371/97, T-176/98, SU.250/98, T-289/98, T-410/98, T-451/98, T-523/98, T-533/98, T-576/98, T-578/98, T-608/98, T-611/98, T-646/98, T-681/98, T-697/98, T-718/98, T-722/98, T-728/98, T-089/99, T-097/99, T-158/99, T-409/99, T-462/996, SU.542/99, S.V. T-547/99, S.V. T-548/99, S.V. T-550/99, T-570/99, T-589/99, SU.599/99, T-618/99, T-619/99, T-627/99, T-628/99, SU.646/99, T-649/99, T-716/99, T-728/99, T-731/99, T-736/99, T-788/99, T-871/99, T-976/99, T-981/99, T-984/99, T-106/00, T-166/00, T-232/00, T-311/00, T-321/00, T-335/00, T-362/00, T-376/00, T-418/00, T-504/00, T-541/00, T-551/00, T-605/00, T-808/00, T-812/00, T-852/00, T-8

74/00,
SU.879/00, T-1059/00, T-1060/00, T-1209/00, T-1211/00, T-1324/00, T-1396/00, T-1455/00, T-1483/00, T-1497/00, T-1567/00, T-1633/00, T-1665/00, T-1698/00, C-1716/00, T-042/01, SU.062/01, T-069/01, T-118/01, T-127/01, T-223/01, T-310/01, T-378/01, T-379/01, T-383/01, T-422/01, T-427/01, T-482/01, T-567/01, T-590/01, SU.913/01, T-968/01, T-983/01, T-1169/01, T-1198/01, T-1202/01, T-1263/01, T-1328/01, T-016/02, T-103/02, T-120/02, T-249/02, T-255/02, T-271/02, T-322/02, T-399/02, T-442/02, T-466/02, T-514/02, T-558/02, T-577/02, T-585/02, T-620/02, T-655/02, T-658/02, T-677/02, T-858/02, T-882/02, T-895/02, T-926/02, T-930/02, T-938/02, T-1017/02, T-1022/02, T-056/03, T-092/03, T-105/03, T-367/03, T-463/03, T-469/03, T-514/03, T-520/03, T-522/03, T-536/03, T-537/03, T-590/03, T-827/03, T-917/03, T-923/03, T-982/03, T-1012/03, T-1020/03, T-145/04, T-148/04, T-300/04, T-328/04, T-368/04, T-555/04, T-556/04, T-616/04, T-425/04, T-527/04, T-625/04, T-627/04, T-651/04, T-695/04, T-698/04, T-701/04, T-711/04, T-712/04, T-778/04, T-955/04, T-965/04, T-760/05, T-765/05, T-1276/05, T-1282/05, T-212/06, T-273/06, S.V. T-590/06, S.V. T-591/06, T-616/06, T-735/06, S.V. T-633/06, S.V. T-634/06, S.V. T-643/06, SU.713/06, T-843/06, T-851/06, T-1079/06, T-108/07, T-149/07, T-184/07, T-185/07, T-226/07, T-255/07, T-268/07, T-269/07, T-389/07, T-573/07, T-595/07, T-854/07, T-874/07, T-904/07, T-980/07, T-981/07, T-983/07, T-1058/07, T-1085/07, T-241/08, T-295/08, T-344/08, T-472/08, T-490/08, T-514/08, T-595/08, T-847/08, T-889/08, T-900/08, T-015/09, T-019/09, T-059/09, T-064/09, T-076/09, T-102/09, T-129/09, T-335/09, T-336/09, T-553/09, T-611/09, T-703/09, T-883/09, T-973/09, T-948/09, T-185/10, SU.339/11, T-693/11, T-699/11, T-729/11, T-148/12, T-283/12, T-283A/12, T-450/12, T-472/12, T-1008/12.

[16] Sentencia SU-667 de 1998.

[17] Se pueden consultar, entre otras, las sentencias: T-225 de 1993 y T-125 de 1994.

[18] Corte Constitucional Sentencia T-01 de 1997.

[19] Sentencia T-983 de 2007.

[20] Sobre el particular se pueden consultar las siguientes sentencias: SU.961/99, T-344/00, T-537/00, T-1229/00, T-1570/00, T-1694/00, T-217/01, T-527/01, T-873/01, T-1169/01, T-1335/01, T-028/02, T-033/02,

T-079/02, T-105/02, T-558/02, T-575/02, T-577/02, T-657/02, T-728/02 T-780/02, T-825/02, T-826/02, T-843/02, T-957/02, T-971/02, T-996/02, T-1122/02, T-056/03, T-176/03, T-194/03, T-262/03, T-305/03, T-307/03, T-386/03, T-418/03, T-455/03, T-456/03, T-699/03, T-712/03, T-728/03, T-730/03, T-753/03, T-759/03, T-764/03, T-796/03, T-958/03, T-1020/03, T-1023/03, T-1216/03, T-1217/03, T-052/04, T-132/04, T-567/04, T-481/04, T-520/04, T-627/04, T-635/04, T-705/04, T-778/04, T-802/04, T-812/04, T-814/04, T-1223/04, T-013/05, T-164/05, T-280/05, T-288/05, T-515/05, T-570/05, T-951/05, T-1148/05, T-222/06, T-268/06, T-294/06, T-304/06, T-613A/06, T-654/06, T-675/06, T-692/06, T-851/06, T-1069/06, T-001/07, T-116/07, T-185/07, T-193/07, T-231/07, T-274/07, T-335/07, T-372/07, T-387/07, T-587/07, T-620/07, T-672/07, T-681/07, T-987/07, T-1058/07, T-1062/07, T-055/08, T-533A/08, T-871/08, T-759/08, T-769/08, T-829/08, T-691/09, T-783/09, SU.339/11, T-472/12.

[21] Sentencia SU-961 de 1999.

[22] Sentencias T-814 de 2004 y T-243 de 2008.

[23] Sentencia T-883 de 2009.

[24] Consultar, entre otras, las sentencias T-1110 de 2005 y T-425 de 2009.

[25] Sentencia T-158 de 2006.