

Sentencia T-048/08

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general pago de acreencias laborales/ACCION DE TUTELA-
Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para reconocimiento de prima técnica/ACCION DE TUTELA
TRANSITORIA-Procedencia excepcional pago de prima técnica cuando se afecta el mínimo
vital

Puede concluirse que, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, la prima técnica constituye una prestación laboral que conforma la noción de salario en sentido amplio y que el pago de la misma en principio no puede ser reclamado mediante la acción de tutela, pues dada la existencia de otros mecanismos de defensa judicial aptos para este propósito y el carácter residual de la acción de amparo, la misma se yergue como improcedente. Salvo que la omisión en el pago de esa prestación tenga la virtud de afectar el mínimo vital de subsistencia del actor, caso en el cual, una vez probada esta circunstancia, la acción será procedente como mecanismo transitorio.

MINIMO VITAL-Definición/DERECHO AL MINIMO VITAL DEL TRABAJADOR-Hipótesis fácticas
mínimas de vulneración por no pago acreencias laborales

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Suspensión de pago de la prima técnica por la Secretaría
de Educación del Atlántico, afecta el mínimo vital de los accionantes

SECRETARIA DE EDUCACION DEPARTAMENTAL DEL ATLANTICO-Podía adelantar el proceso de
revisión de las hojas de vida de los demandantes sin necesidad de suspender el pago de la
prima técnica

Sin que llegue a afirmarse por la Sala que a la Administración no le está permitido adelantar el proceso de revisión de hojas de vida que decidió emprender, ello no implica que la medida de suspensión en el pago de la prima fuera necesaria y estuviera justificada, y que sin tal suspensión dicho proceso de revisión no pudiera adelantarse en las mismas condiciones. Ciertamente, dado que evidentemente la Secretaría demandada conocía que dicha prima representaba el cincuenta por ciento (50%) del salario de los demandantes y que su suspensión presumiblemente afectaría ostensiblemente sus condiciones de vida, bien

hubiera podido adelantar la revisión de las hojas de vida sin necesidad de suspender su pago, evitando afectar su mínimo vital de subsistencia, dejando de cancelarla solamente cuando estuviera completamente demostrada la inexistencia del derecho, y en todo caso previo el adelantamiento de una actuación administrativa en donde los interesados pudieran ejercer su derecho al debido proceso, como se expondrá más adelante.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Vulneración debido a que la Secretaría de Educación del Atlántico suspendió unilateralmente el pago de la prima técnica a los actores sin haberlos notificado para oponerse a ello

Peticionarios: Armando Nieto Castillo, Sonia Esther Navarro Blanco y Judith Movilla Araujo.

Procedencia: Tribunal Administrativo del Atlántico.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil ocho (2008).

La Sala Sexta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Atlántico los días 27 de marzo, 30 de abril y 8 de mayo de 2007, dentro de los expedientes T-11718216, T-1720526 y T-1711038, respectivamente.

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Décima de Selección de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, las acciones de tutela de la referencia; y, por existir relación de conexidad

material, decidió acumularlas para que fueran decididas en una misma sentencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Expediente T-1711038

1.1 Solicitud

El señor Armando Nieto Castillo solicita al juez de tutela que, como mecanismo transitorio de defensa judicial, proteja sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de subsistencia, presuntamente vulnerados por la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico.

Como fundamento de la anterior solicitud, presenta los siguientes hechos y argumentos de derecho:

a. Desde junio de 1981 se encuentra vinculado como funcionario administrativo de la Secretaría de Educación Departamental, inscrito en la carrera administrativa desde diciembre de 1987; a partir del año 1994, adquirió el derecho a disfrutar de una prima técnica, que consiste en el reconocimiento mensual de un 50% sobre el valor de su salario.

b. Al cobrar la mesada correspondiente al mes de diciembre de 2006, se enteró de que la mencionada prima había sido suspendida a los funcionarios administrativos del sector educativo del Departamento, por orden de la Secretaría de Educación Departamental.

A juicio del demandante, la anterior actuación de la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico vulnera su derecho al debido proceso, pues dicha entidad tenía que haberle notificado la apertura de la actuación administrativa que culminó con la suspensión de la prima técnica mencionada, dándole la oportunidad de oponerse a tal decisión.

Adicionalmente, afirma que la suspensión en el pago de la prima técnica que venía percibiendo desde hace doce años vulnera su mínimo vital de subsistencia, pues le impide cumplir con sus obligaciones y satisfacer sus necesidades y las de su núcleo familiar.

Por todo lo anterior, solicita al juez de tutela que ordene al señor secretario de Educación del

Departamento del Atlántico, que en un término de cuarenta y ocho horas disponga el pago de la prima técnica suspendida.

1. 2. Traslado de la demanda.

De la anterior demanda se corrió traslado a la entidad demandada, la cual dio una respuesta inicial indicando lo siguiente:

Informó la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico, que la suspensión en el pago de la prima técnica al demandante se debe al proceso de revisión de las hojas de vida de los funcionarios administrativos, llevado a cabo con el fin de “establecer los procedimientos, de incluir la definición de criterios de evaluación, ponderación de los factores de evaluación del desempeño laboral, pasos porcentuales respecto al total del puntaje mínimo para aplicar valor reconocido, y a reconocerse por este concepto en la nueva revisión de las hojas de vida de los mencionados Administrativos.” Agrega que una vez haya concluido dicho proceso, se reactivará el pago de la prima técnica a “todos los administrativos que efectivamente se enmarquen dentro de los parámetros legales para que sigan accediendo a este reconocimiento”.

Por último, la entidad demandada expresa que en la presente oportunidad no existe ningún perjuicio irremediable que le permita al demandante recurrir a la acción de tutela como mecanismo transitorio, dadas las particularidades para acceder al reconocimiento de la prima técnica, por lo que solicita al juez de tutela declarar la improcedencia de la presente acción.

En escrito posterior, la Secretaría Jurídica del Departamento del Atlántico respondió nuevamente la demanda, para oponerse a ella con fundamento en los siguientes argumentos:

Citando las normas pertinentes (Decreto 1042 de 1978, artículo 52, Decreto 1661 de 1991, artículo 1°, Decreto 2164 de 1991, artículo 1°), dice la Secretaría Jurídica que la prima técnica fue concebida como un reconocimiento económico para atraer o mantener en el servicio del Estado a funcionarios o empleados altamente calificados y especializados, y como un reconocimiento al desempeño adecuado del cargo, “cuando este se encuentre en niveles iguales o superiores al 90%, según la correspondiente evaluación.” Es decir, dicha

prima técnica se otorga bajo dos modalidades: (i) con base en estudios y experiencia de carácter excepcional que posea el funcionario, caso en el cual constituye un factor salarial; y (ii) con base en la evaluación de servicios del empleado, sin que constituya factor salarial, convirtiéndose en un estímulo al buen desempeño.

Agrega entonces la Secretaría Jurídica del Departamento del Atlántico, que mediante la Resolución 05737 de 1994 el Ministerio de Educación Nacional estableció la asignación de prima técnica para algunos funcionarios administrativos del orden nacional, cuyo reconocimiento particular se efectuaría a través de actos administrativos expedidos por los gobernadores, siempre y cuando el empleado no estuviera en período de prueba o fuera de carácter provisional. En el caso concreto, la Secretaría de educación reconoció la prima técnica al demandante; no obstante, después de llevar a cabo un proceso de revisión en la hojas de vida de los funcionarios beneficiarios de dicho pago, concluyó que “en la hoja de vida del señor Armando Nieto Castillo, no reposa la calificación por evaluación de desempeño correspondiente al período 2005-2006, requisito necesario para acceder la pago de la prestación durante el año 2006, razón por la cual el Secretario de Educación departamental del momento mediante escrito de fecha 5 d enero de 2006, suspendió el pago de la misma.”

Informa en todo caso la Secretaría Jurídica, que esa dependencia, en asocio con la Secretaría Departamental, “adelantan una actuación administrativa tendiente a la revisión y verificación de la documentación que soporte este reconocimiento, para de esta manera proceder a la reactivación de dicho pago a los tenedores de justo derecho”.

En virtud de lo anterior, la Secretaría Jurídica del Departamento del Atlántico considera que no ha desconocido derecho fundamental alguno, por lo que solicita al juez de tutela denegar el amparo solicitado.

1.3 Pruebas obrantes en el expediente

Respecto de esta demanda, obran dentro del expediente, entre otras, las siguientes pruebas documentales:

a. Copia del oficio remitido al demandante en donde se ordena la suspensión en el pago de la prima técnica en su caso.

- b. Copia de la Resolución de nombramiento del demandante.
- c. copia del acta de posesión de demandante.
- d. Copia de la inscripción del demandante en la carrera administrativa.
- e. Copia de recibos de servicios públicos a cargo del demandante.
- f. Copia de la Sentencia proferida por el Juzgado 13 civil del Circuito de Barranquilla en un caso similar al del demandante.

2. Expediente T-11718216

2.1 Solicitud.

La señora Sonia Esther Navarro Blanco también solicita al juez de tutela proteger, como mecanismo transitorio, sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital, que estima fueron vulnerados por la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico, al haberle suspendido el reconocimiento de la prima técnica que venía recibiendo como parte de su remuneración como funcionaria administrativa de esa entidad. Los hechos y fundamentos de derecho en que funda su solicitud son los siguientes:

- a. Desde octubre de 1980 se encuentra vinculada como funcionaria administrativa de la Secretaría de Educación Departamental demandada, inscrita en la carrera administrativa desde diciembre de 1987; a partir del año 1994, adquirió el derecho a disfrutar de una prima técnica, que consiste en el reconocimiento mensual de un 50% sobre el valor de su salario.
- b. Al cobrar la mesada correspondiente al mes de diciembre de 2006, se enteró de que la mencionada prima había sido suspendida a los funcionarios administrativos del sector educativo del Departamento, por orden de la Secretaría de Educación Departamental.

Como en el caso de la demanda anterior, estima que la conducta de la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico vulnera su derecho al debido proceso y al mínimo vital de subsistencia, pues le impide cumplir con sus obligaciones y satisfacer sus necesidades y las de su núcleo familiar. Las razones jurídicas que expone para fundamentar la alegada violación de derechos son idénticas a las que se esgrimen en la demanda anterior

y, como en aquel caso, la demandante también solicita al juez de tutela que ordene al señor secretario de Educación del Departamento del Atlántico, que en un término de cuarenta y ocho horas disponga el pago de la prima técnica suspendida.

2. 2. Traslado de la demanda.

De la anterior demanda se corrió traslado a la entidad demandada, la cual contestó informando, como en el caso anterior, que la suspensión en el pago de la prima técnica a la demandante se debía al proceso de revisión de las hojas de vida de los funcionarios administrativos, llevado a cabo con el fin de establecer si cumplían o no con los requisitos legales para ser acreedores al pago de dicha prima; pero que en todo caso, una vez concluido dicho proceso y verificado el cumplimiento de tales requisitos, se reactivaría el pago de la misma.

En cualquier caso, la entidad demandada expresa que en la presente oportunidad no existe ningún perjuicio irremediable que le permita a la demandante recurrir a la acción de tutela como mecanismo transitorio, dadas las particularidades para acceder al reconocimiento de la prima técnica, por lo que solicita al juez de tutela declarar la improcedencia de la presente acción.

2.3 Pruebas obrantes en el expediente

Respecto de esta demanda, obran dentro del expediente, entre otras, las siguientes pruebas documentales.

- a. Copia del oficio remitido a la demandante, en donde se le informa sobre la suspensión en el pago de la prima técnica.
- b. Copia de la resolución de nombramiento de la demandante.
- c. Copia del acta de posesión de la demandante.
- d. copia de la resolución de inscripción de la demandante en la carrera administrativa.
- e. Recibos de pago de servicios públicos y de otras obligaciones a cargo de la demandante.
- d. Comprobantes de pago de nómina.

3. Expediente T-1720526

3.1 Solicitud.

La señora Judith Isabel Movilla Araujo igualmente solicita, como mecanismo transitorio, que el juez de tutela proteja sus derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital, presuntamente vulnerados por la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico, al haberle suspendido el reconocimiento de la prima técnica que venía recibiendo hace varios años como parte de su remuneración como funcionaria administrativa de esa entidad. Los hechos y fundamentos de derecho en que funda su solicitud son los siguientes:

a. Desde octubre de 1980 se encuentra vinculada como funcionaria administrativa de la Secretaría de Educación Departamental demandada, inscrita en la carrera administrativa desde diciembre de 1987; a partir del año 1994, adquirió el derecho a disfrutar de una prima técnica, que consiste en el reconocimiento mensual de un 50% sobre el valor de su salario.

b. Al cobrar la mesada correspondiente al mes de diciembre de 2006, se enteró de que la mencionada prima había sido suspendida a los funcionarios administrativos del sector educativo del Departamento, por orden de la Secretaría de Educación Departamental.

Como argumentos para sustentar la alegada violación de derechos, expone los mismos que son utilizados en las dos demandas anteriores, acumuladas a la presente.

1. Traslado de la demanda.

De la anterior demanda se corrió traslado a la entidad demandada, la cual contestó dando la misma información y presentando los mismos argumentos jurídicos con los cuales se opuso a la prosperidad de las dos demandas anteriores, acumuladas a la presente.

3.3 Pruebas obrantes en el expediente

Respecto de esta demanda, obran dentro del expediente, entre otras, las siguientes pruebas documentales.

a. Copia del oficio remitido a la demandante, en donde se le informa sobre la suspensión en el pago de la prima técnica.

- b. Copia de la resolución de nombramiento de la demandante.
- c. Copia del acta de posesión de la demandante.
- d. Copia de la resolución de inscripción de la demandante en la carrera administrativa.
- e. Recibos de pago de servicios públicos y de otras obligaciones a cargo de la demandante.
- f. Comprobantes de pago de nómina
- g. Copia de la Sentencia proferida por el Juzgado 13 civil del Circuito de Barranquilla en un caso similar al del demandante.

II. ACTUACIÓN JUDICIAL

1. Expediente T-1711038

1.1 Sentencia proferida el 23 de febrero de 2007 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Barranquilla.

Mediante Sentencia proferida el 23 de febrero de 2007, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Barranquilla decidió tutelar el derecho fundamental al mínimo vital del señor Armando Nieto Castillo, y en consecuencia ordenar la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico inaplicar, en relación con el demandante, el oficio de enero 5 de 2006 en el que se suspendía, entre otras, el pago de su prima técnica; y ordenar restituir, en el término de los diez días siguientes a la notificación de la sentencia, el pago de las sumas por concepto de prima técnica dejadas de percibir durante la suspensión. Así mismo, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Barranquilla previno a la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico para que, si considerara pertinente reiniciar la actuación administrativa dejada sin efecto, diera cumplimiento a los artículos 28, 73 y 74 del C.C.A. Finalmente, en relación con el derecho fundamental al debido proceso, declaró improcedente la acción de tutela, por existir otro medio de defensa judicial, esto es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En sustento de estas determinaciones, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Barranquilla expuso las siguientes consideraciones:

En primer lugar, el a quo recuerda el tenor de los artículos 28, 73 y 74 del C.C.A, conforme a los cuales las actuaciones administrativas adelantadas de oficio deben ser comunicadas a aquellas personas que puedan verse afectadas en forma directa por ellas (Art. 28), los actos administrativos de carácter particular y concreto no pueden ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del respetivo titular (artículo 73) y, en todo caso, para proceder a tal revocatoria directa de actos de contenido particular y concreto es menester adelantar el procedimiento que se contempla en dicho Código (artículo 74).

Recordado lo anterior, el a quo afirma que en el caso de autos es claro que la Administración inició de manera oficiosa una actuación administrativa que afectaba de manera directa al demandante, y por ello tenía que haberlo puesto en conocimiento de la misma, no obstante lo cual no lo hizo. Adicionalmente, para el juez de primera instancia, la investigación que adelantaba la Administración podría llegar a concluir con la pérdida de su derecho a la prima técnica, por lo cual la Secretaría de Educación Departamental tenía que haber iniciado el procedimiento previsto en los artículos 73 y 74 del C.C.A, relativo a la revocatoria unilateral de actos de contenido particular.

Así las cosas, encontró el Juez que la entidad demandada vulneró el derecho al debido proceso del demandante, al haber adoptado una decisión que afectó su ingreso salarial mensual, sin haberle dado previamente la oportunidad de controvertirla, pues no le notificó la apertura de la actuación administrativa que culminó con la suspensión en el pago de su prima técnica.

De otro lado, estudiando la presunta vulneración del derecho al mínimo vital de subsistencia del demandante, el fallo en comento toma en cuenta las pruebas aportadas y concluye que dado que la prima técnica representa el 50% del ingreso salarial del demandante, que además se le practican una serie de descuentos legales y que tiene una serie de gastos fijos acreditados por concepto de servicios públicos y educación, se tiene que los egresos son superiores a los ingresos, por lo cual no existe duda de que la subsistencia en condiciones dignas del actor está amenazada.

Ahora bien, visto todo lo anterior la Sentencia entra a referirse a la procedencia de la acción de tutela, y al respecto repara en que existe otro medio de defensa judicial al alcance del actor, cual es la acción de nulidad y reconocimiento del derecho, apta solamente para lograr

conjurar la violación del derecho fundamental al debido proceso. Empero, de cara al derecho al mínimo vital de subsistencia, estima que en el presente caso no existe una acción judicial efectiva para protegerlo, por lo cual la acción de tutela debe ser concedida como mecanismo definitivo de protección judicial.

1.2 Impugnación de la anterior decisión judicial.

La anterior Sentencia fue oportunamente impugnada por la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico, quien volvió a recordar que la prima técnica, conforme a la regulación pertinente, se otorga bajo dos modalidades: (i) con base en estudios y experiencia de carácter excepcional que posea el funcionario, caso en el cual constituye un factor salarial; y (ii) con base en la evaluación de servicios del empleado, sin que en este caso constituya factor salarial, convirtiéndose en un estímulo al buen desempeño.

Agregó que el juez de tutela no podía ordenar que se continuara con el pago de dicha prima técnica al demandante, que la percibía como un estímulo al buen desempeño y no como factor salarial, sin tener en cuenta que tal pago había sido suspendido porque actualmente se estaba adelantando una revisión de todas las hojas de vida de los funcionarios administrativos para establecer si tenían o no derecho a dicha prestación. Recordó que dicha prima con carácter de estímulo podía perderse por haber cesado los motivos que en su momento dieron origen a su reconocimiento. Adicionalmente, sostuvo que el acto administrativo que ordenaba la suspensión del pago de dicha prima gozaba de presunción de legalidad, la cual sólo podía ser desvirtuada por la Justicia Contencioso Administrativa.

En cualquier caso, la entidad impugnante anexó al escrito de impugnación copia de la actuación administrativa N° 00066 de 2007, iniciada el 22 de enero de 2007, mediante la cual se revisan las hojas de vida del personal administrativo de la Secretaría de Educación Departamental remunerado con recursos del Sistema General de Participaciones, a fin de establecer si ese personal cumple con los requisitos necesarios para acceder la pago de la prima técnica consagrada en el Decreto 2164 de 1991 y normas complementarias.

1.3. Sentencia proferida el 8 de mayo de 2007 por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Mediante Sentencia proferida el 8 de mayo de 2007, el Tribunal Administrativo del Atlántico decidió revocar el fallo proferido por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de

Barranquilla, y en su lugar rechazar por improcedente la acción incoada. Como fundamento de esa decisión consideró lo siguiente:

Al parecer del Tribunal la presente acción de tutela debería rechazarse de plano por improcedente, por existir otros medios de defensa judicial al alcance del actor, concretamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta en contra del acto administrativo mediante el cual se suspendió el pago de su prima técnica. Sin embargo, dado que la acción se interpuso como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, estima el Tribunal que debe analizar si en el caso presente se está en presencia de la inminencia de consumación de un daño de esta índole.

Al respecto, después de analizar las pruebas obrantes dentro del expediente, encuentra el Tribunal que no está demostrada la irremediabilidad del perjuicio, pues el demandante continúa recibiendo el pago oportuno de su salario y de otras acreencias laborales, adeudándosele únicamente la prima técnica; más aun si se tiene en cuenta que la suspensión en el pago de la misma no es permanente, sino que obedece al adelantamiento de una actuación administrativa tendiente a establecer si los funcionarios beneficiarios de dicho pago cumplen los requisitos para acceder al reconocimiento de la mencionada prima. Adicionalmente, dice el ad quem, no se encuentra demostrado que la disminución de los ingresos del actor haya mermado de tal forma su capacidad económica que no pueda proveer a su subsistencia.

2. Expediente T-11718216

2.1 Sentencia proferida el 26 de febrero de 2007 por el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Barranquilla.

Mediante Sentencia proferida el 26 de febrero de 2007, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Barranquilla decidió negar por improcedente la tutela solicitada por la señora Sonia Esther Navarro Blanco.

Como soporte de esta decisión, adujo que en el presente caso no se había logrado demostrar la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio. Al parecer del a quo, las pruebas obrantes en el proceso no establecen que la actora carezca de capacidad económica, pues nada se dice ni se prueba en

relación con otros posibles ingresos suyos, diferentes de los laborales. Así las cosas, concluye el juzgado que la acción es improcedente, puesto que para oponerse a la suspensión del pago de la prima técnica, existen otros mecanismos de defensa judicial, concretamente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo respectivo.

2.2 Impugnación de la anterior decisión judicial.

En forma oportuna, la demandante impugnó la anterior decisión judicial; para esos efectos adujo pruebas complementarias con las que pretendió demostrar la existencia de un inminente perjuicio irremediable en la esfera de sus derechos al debido proceso y al mínimo vital de subsistencia.

En efecto, afirmó que devengaba la suma de un millón quinientos treinta y dos mil cuatrocientos veintiún pesos (\$1'532.421) y una prima técnica por valor de setecientos setenta y seis mil doscientos once pesos (\$766.211), efectuándose adicionalmente descuentos por un valor de ciento sesenta y siete mil quinientos treinta y cuatro pesos (\$167.534). Relató además tener obligaciones mensuales bancarias, de alimentación, servicios públicos y transporte que suman dos millones ciento ochenta y cuatro mil novecientos pesos (\$2'184.966), por lo cual considera que es notorio que la suspensión en el pago de la prima técnica afecta gravemente su situación económica. En sustento de estas afirmaciones adjunta estados de cuenta de obligaciones financieras y servicios públicos.

2.3 Sentencia proferida el 27 de marzo de 2007 por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Mediante Sentencia proferida el 27 de marzo de 2007, el Tribunal Administrativo del Atlántico decidió rechazar por improcedente la acción de tutela. Como soporte de esta determinación, el mencionado Tribunal adujo que estudiados los aspectos fácticos y jurídicos atinentes al caso, se advertía a simple vista que la demandante contaba con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual podía demandar el acto administrativo mediante el cual le había sido suspendido el pago del prima técnica.

No obstante, en cuanto la demandante había incoado la acción como mecanismo transitorio, el Tribunal se detuvo a estudiar si se estaba en presencia de la inminencia de consumación de un perjuicio irremediable que hiciera viable la acción de amparo como mecanismo transitorio, encontrando al respecto que en el caso de autos no estaba probada la afectación

al mínimo vital de subsistencia de la actora y que no se había allegado pruebas relativas a este asunto.

3. Expediente T-1720526

3.1 Sentencia proferida el 26 de febrero de 2007 por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Barranquilla.

Mediante Sentencia proferida el 26 de febrero de 2007, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Barranquilla decidió tutelar como mecanismo transitorio los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de la señora Judith Isabel Movilla de Araujo. En sustento de esta determinación adujo lo siguiente:

Inicialmente el a quo se detiene a estudiar la procedencia de la presente acción, incoada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, encuentra que de las pruebas obrantes en el expediente se deduce con claridad que efectivamente la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico violó el derecho fundamental al debido proceso de la demandante, toda vez que suspendió el pago de su prima técnica, sin haber iniciado previamente una actuación administrativa que le permitiera intervenir para demostrar la existencia de su derecho a percibir tal prestación. Adicionalmente, tras examinar las pruebas relativas a la situación económica de la demandante, en especial los volantes de pago de nómina aportados, el juez de primera instancia concluye que su derecho al mínimo vital se encuentra también desconocido, por cuanto ella “ha creado unas condiciones de vida, acorde con sus ingresos, y una reducción de su salario en los términos que se han relatado en esta providencia, afecta de manera considerable esas condiciones...”.

Establecido lo anterior, el fallo recuerda la jurisprudencia constitucional vertida en torno al concepto de “perjuicio irremediable”, tras de lo cual concluye que en el presente caso se cumplen a cabalidad los presupuestos para que la acción proceda como mecanismo transitorio, “por cuanto la suspensión del pago de la prima técnica a la demandante amenaza de manera grave su mínimo vital de subsistencia. El peligro es inminente porque las necesidades del hogar tales como servicios públicos domiciliarios y gastos de alimento no admiten aplazamiento en su pago ni permiten a la accionante liberarse de las mismas.”

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el a quo concedió la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción contencioso administrativa resolvía el asunto de fondo, otorgándole a la actora un plazo de cuatro meses para incoar la respectiva acción; en consecuencia, ordenó a la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico continuar cancelándole a la demandante la prima técnica que venía devengando.

3.2 Impugnación de la anterior decisión judicial.

La anterior Sentencia fue oportunamente impugnada por la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico, con fundamento en la misma argumentación que fue aducida en la impugnación del fallo proferido el 23 de febrero de 2007 por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Barranquilla, dentro del expediente T-1711038, argumentación que arriba fue reseñada y que se hace innecesario repetir ahora.

Como en el caso anterior, la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico anexó al escrito de impugnación copia de la actuación administrativa N° 00066 de 2007, iniciada el 22 de enero de 2007, mediante la cual se revisan las hojas de vida del personal administrativo de la Secretaría de Educación Departamental remunerado con recursos del sistema general de participaciones, a fin de establecer si cumplen con los requisitos necesarios para acceder al pago de la prima técnica consagrada en el Decreto 2164 de 1991 y normas complementarias.

3.3 Sentencia proferida el 30 de abril de 2007 por el Tribunal Administrativo del Atlántico.

Mediante Sentencia proferida el 30 de abril de 2007, el Tribunal Administrativo del Atlántico decidió revocar el fallo proferido el 26 de febrero de 2007 por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Barranquilla, y en su lugar rechazar por improcedente la acción incoada.

Como fundamento de esta decisión, el Tribunal expuso que evidentemente la demandante contaba con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho mediante la cual podía demandar el acto administrativo a través del cual le había sido suspendido el pago de la prima técnica. Y, como en los casos anteriores, volvió a estimar que no estaba demostrado dentro del expediente la irremediabilidad de un perjuicio que hiciera procedente a la acción de tutela como mecanismo transitorio, toda vez que no se había allegado pruebas relativas a

este asunto.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto y acumulación verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. El problema jurídico que plantean las demandas aquí acumuladas.

Como se deduce de los Antecedentes de la presente Sentencia, el problema jurídico que tendría que resolver la Sala es el concerniente a si la suspensión intempestiva en el pago de la prima técnica de los demandantes, correspondiente a un 50% de la remuneración laboral que reciben, significa (i) una vulneración a su derecho al debido proceso, por tratarse de una decisión de la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico mediante la cual se suspendió unilateralmente un acto administrativo de contenido particular y concreto (la resolución de reconocimiento de dicha prima), adoptada sin haberse iniciado previamente una actuación administrativa dentro de la cual les fuera permitido intervenir en defensa de sus intereses; y (ii) una vulneración de su derecho al mínimo vital de subsistencia de los demandantes, que haga procedente la presente acción incoada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Pasa la Sala a ocuparse de tales asuntos.

3. Procedencia de la presente acción de tutela.

3.1 El primer asunto al que debe referirse la Sala es el concerniente a la procedencia de la acción de tutela, cuando ella es incoada para lograr la reactivación del pago de la prima técnica; para esos efectos, a continuación brevemente se recordará la jurisprudencia relativa a aquellas circunstancias que tienen que estar presentes para que el juez constitucional pueda entrar a estudiar y decidir una acción de tutela interpuesta para estos propósitos.

3.2 De manera general, la jurisprudencia ha considerado que la acción de tutela resulta improcedente para el reclamo de prestaciones laborales de contenido económico, salvo que esté de por medio la vulneración del mínimo vital de subsistencia del demandante. En efecto, en razón de la naturaleza residual y subsidiaria de la acción de tutela dispuesta por el artículo 86 de la Constitución Política, conforme al cual esta la acción no puede ser utilizada sino “cuando el afectado no disponga otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”, en principio no es posible acudir a esta acción constitucional para esos propósitos, dada la existencia de acciones ordinarias a disposición de los interesados. Sin embargo, la Corte ha considerado que si el no pago de la prestación laboral de contenido económico tiene la virtud de afectar el mínimo vital de subsistencia del trabajador, esta afectación configura un “perjuicio irremediable” que hace procedente la acción de tutela. Es este sentido, por ejemplo, la jurisprudencia ha dicho lo siguiente:

“Tratándose de conflictos jurídicos de estirpe laboral, entre las condiciones particulares que el juez debe valorar se encuentra la posible afectación del mínimo vital de la persona en cuyo favor se erige la acción de tutela. En efecto, si bien en principio dicha acción resulta improcedente para reclamar el pago de acreencias laborales, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la tutela constituye un mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales del trabajador cuando, por el incumplimiento de las obligaciones salariales por parte del empleador, aquél ve afectadas las condiciones mínimas para gozar de una vida digna. Esta circunstancia se hace evidente en aquellos casos en los que el salario constituye la única fuente de ingreso económico de la persona y con ella sostiene a su núcleo familiar.”¹
(Negrillas fuera del original)

3.3 Ahora bien, tratándose de la prima técnica la jurisprudencia ha sido reiterativa en estimar que el pago de la misma no puede lograrse por la vía de la acción de amparo, pues aunque esta prestación conforma la noción de “salario en sentido amplio”², usualmente el trabajador continúa percibiendo su salario entendido en sentido restringido, lo cual descarta la afectación de su mínimo vital de subsistencia y por ende de un perjuicio irremediable que haga procedente esta acción como mecanismo transitorio. En este sentido se ha dicho, por ejemplo, lo siguiente:

“...en reciente sentencia de esta Sala de Revisión se reiteró la jurisprudencia que ahora se

mantiene, en el sentido que la tutela no es el medio para lograr el reconocimiento de la prima técnica, por cuanto con ella no se afecta el mínimo vital del accionante, máxime cuando son empleados de la entidad accionada y han recibido oportunamente el pago de su salario...”³. (Negrillas fuera del original)

No obstante, esta posición jurisprudencial significa, a contrario sensu, que cuando se comprueba en el expediente que el no pago de la prima técnica sí afecta el mínimo vital de subsistencia del actor, la acción de tutela resulta ser procedente, pues tal afectación configura un perjuicio irremediable en la esfera de sus derechos fundamentales. En efecto, así ha sido admitido por esta Corporación; véase:

“En efecto, aun cuando la prima técnica hace parte del salario -entendido éste en un sentido amplio, según reiterada jurisprudencia-,⁴ es necesario acreditar que su no cancelación pone en peligro o vulnera el derecho fundamental al mínimo vital del trabajador, demostrando que de ella depende su subsistencia y la de su núcleo familiar. Al respecto, la Corte manifestó:

“(E)s claro que en principio la prima técnica hace parte del concepto amplio de salario, por lo cual, su no cancelación afecta el derecho fundamental de la peticionaria al pago oportuno del salario. Sin embargo, eso no significa que la tutela deba ser obligatoriamente concedida, por cuanto es necesario que la mora en el pago de esa acreencia laboral haya afectado el mínimo vital de la actora, y por ende sea susceptible de ocasionarle un perjuicio irremediable, puesto que en principio existen otros mecanismos judiciales para que las personas reclamen el pago de esas acreencias laborales.” (Negrillas fuera del original)

Así pues, de lo dicho hasta ahora puede concluirse que, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, la prima técnica constituye una prestación laboral que conforma la noción de salario en sentido amplio y que el pago de la misma en principio no puede ser reclamado mediante la acción de tutela, pues dada la existencia de otros mecanismos de defensa judicial aptos para este propósito y el carácter residual de la acción de amparo, la misma se yergue como improcedente. Salvo que la omisión en el pago de esa prestación tenga la virtud de afectar el mínimo vital de subsistencia del actor, caso en el cual, una vez probada esta circunstancia, la acción será procedente como mecanismo transitorio.

3.4 Visto lo anterior, para establecer la procedencia de la presente acción de tutela⁵, la Sala debe detenerse a examinar si en los tres casos acumulados dentro del presente proceso está

demostrada la afectación del mínimo vital de los demandantes, originada en la suspensión en el pago de la prima técnica dispuesta por la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico; lo anterior, independientemente de las razones jurídicas que dicha entidad aduce como justificativas de dicha suspensión de pago, asunto que no determina la procedencia o improcedencia de la presente acción.

3.5 Para el estudio anterior, la Sala en primer lugar tiene en cuenta que, de conformidad con la normatividad vigente⁶, y según lo admite la misma entidad demandada, la prima técnica que perciben los aquí demandantes equivale a un 50% de su salario, suma que se adiciona a éste y que conforma la noción de “salario en sentido amplio” según ha sido entendida por la jurisprudencia de esta Corporación⁷. Es decir, se trata de una remuneración que se genera en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, y que tiene origen en la relación laboral.

Por el monto de dicha prestación (50% del salario), y por el hecho de que quienes la dejan de percibir continúan prestando sus servicios a la entidad demandada, lo cual les impide dedicarse a otras actividades profesionales durante la jornada laboral y tener otra fuente de ingresos de esta naturaleza, la Sala estima que su no pago per se hace presumir la afectación de las condiciones de vida de los actores. En efecto, como bien lo dice uno de los jueces de instancia, si un trabajador lleva percibiendo dicha prestación durante un largo período de tiempo, es dable suponer que ha organizado sus condiciones de vida y sus compromisos familiares y financieros teniendo en cuenta la capacidad económica que el pago de dicha prima le otorga, por lo cual en principio debe presumirse que la suspensión en el pago de la misma afecta su *modus vivendi* en un alto grado.

Ahora bien, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido especialmente cuidadosa al definir las situaciones en las que se configura la vulneración del mínimo vital de subsistencia de un trabajador y de su familia; al respecto ha definido la noción de “mínimo vital”, como “el conjunto de necesidades básicas indispensables para garantizar la subsistencia digna de la persona y de su familia⁸. Y profundizando en el alcance del concepto, ha dicho que “sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario, en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra la dignidad humana.”⁹

Precisando los criterios conforme a los cuales puede entenderse que el mínimo vital de un trabajador y su familia se encuentra afectado, ha indicado la jurisprudencia lo siguiente:

“Debido a la importancia que comporta el concepto de mínimo vital en nuestro sistema constitucional, la Corte ha sido cuidadosa en identificar los criterios con los cuales puede establecerse, en el caso concreto, su afectación. Así, en la sentencia T-148 de 2002, se identificaron una serie de hipótesis mínimas que permiten establecer la vulneración de esta garantía. Tales condiciones han sido desarrolladas por la jurisprudencia en varias oportunidades y las mismas constituyen herramientas fundamentales con las que cuenta el juez de tutela para constatar la afectación del mínimo vital. Estas son: (i) existencia de un incumplimiento salarial; (ii) el incumplimiento afecta el mínimo vital del trabajador; (iii) se presume la afectación al mínimo vital, si el incumplimiento es prolongado o indefinido; (iv) se entiende por incumplimiento prolongado o indefinido, aquel que se extiende por más de dos meses, con excepción de aquella remuneración equivalente a un salario mínimo; y (v) los argumentos fundamentados en problemas de índole económico, presupuestal o financieros no justifican el incumplimiento salarial.¹⁰

Ha establecido también la jurisprudencia, que la vulneración del mínimo vital de subsistencia no se produce solamente cuando se deja de pagar el salario mínimo legal, sino que esto ocurre también cuando no se cancela la contraprestación íntegra debida al trabajador como consecuencia de la relación laboral, si ésta constituye su única fuente de ingresos:

Finalmente, la Corte también ha sentado que si bien el demandante debe demostrar que el no pago de las acreencias laborales, en este caso la prima técnica, está afectando su mínimo vital, la carga de probar que el peticionario cuenta con otras retribuciones económicas que descartan dicha afectación recae sobre el demandado o el juez. En este sentido la Corte ha vertido los siguientes conceptos:

“La Corte Constitucional ha aceptado que debe demostrarse, al menos sumariamente, que el cese en el pago de los salarios está afectando el mínimo vital. Sin embargo, el juez de tutela no puede abstenerse de conceder el amparo, argumentando simplemente que no se demostró la lesión al mínimo vital, pues su deber es, como garante de los derechos fundamentales, y en uso de la facultad oficiosa que le es reconocida, agotar los medios que tenga a su alcance para determinar la alteración de este mínimo.”¹²

3.6 Descendiendo a analizar más puntualmente cada uno de los casos sometidos a consideración de la Sala en el presente proceso, se tiene que no sólo por el monto de la prima técnica (50% del salario), sino por otras circunstancias fácticas sumariamente probadas en cada uno de los expedientes acumulados, se concluye que la suspensión en el pago de la referida prestación vulnera el mínimo vital de los actores.

3.6.1. En efecto, en el caso del señor Armando Nieto Castillo (Expediente T-1711038) obran en el expediente las pruebas que demuestran que venía percibiendo la prima técnica desde hace doce años y que dicho ingreso se había incorporado desde entonces a su presupuesto mensual, con el cual atiende gastos de servicios públicos y gastos educativos universitarios de su hijo, respecto de los cuales adjunta los correspondientes comprobantes de pago. Así mismo, obran en el expediente los comprobantes de pago de nómina, conforme a los cuales antes de la suspensión del pago de la prima técnica devengaba una remuneración mensual neta después de deducciones equivalente a quinientos ochenta y un mil setecientos cuarenta y ocho pesos M/cte (\$ 581.748.00) y después de dicha suspensión vino a recibir un pago mensual de doscientos ochenta y cinco mil novecientos setenta y cinco pesos M/cte (\$ 285.975).¹³ De otro lado la Sala observa que la entidad demandada no aporta ninguna prueba que demuestre que, aparte de los ingresos laborales, el demandante percibe ingresos de otra índole, por todo lo cual la Sala no duda en estimar que la suspensión en el pago de la referida prima técnica ciertamente afecta el mínimo vital del demandante y de su familia.

3.6.2 Otro tanto sucede en el caso de la señora Sonia Esther Navarro Blanco, que aporta las pruebas que demuestran que lleva más de diez años percibiendo la prima técnica cuyo pago le fue suspendido, que antes de dicha suspensión percibía una remuneración salarial neta de dos millones ciento treinta y un mil noventa y ocho pesos M/cte. (\$ 2'131.098.00) y que después vino a recibir solamente un millón trescientos sesenta y cuatro mil ochocientos ochenta y siete pesos M/te (\$1'364.887.00). La actora aporta además comprobantes de pago de deudas con el sector financiero por concepto de gastos educativos de nivel universitario, y recibos de pago de servicios públicos. La entidad demandada tampoco aporta ninguna prueba que demuestre que aparte de los ingresos laborales la demandante percibe ingresos de otra índole, por todo lo cual la Sala no duda en estimar que la suspensión en el pago de la prima técnica, como en el caso anterior, igualmente afecta el mínimo vital de la demandante y de su familia.

3.6.3. Finalmente, en el caso de la señora Judith Isabel Movilla Araujo, se tiene que también obran pruebas que demuestran que la prima técnica le fue reconocida hace más de doce años, que antes de la suspensión en el pago de la misma percibía una remuneración salarial neta de cuatrocientos veintiséis mil cuatrocientos setenta y seis pesos M/cte (\$ 426.476) y que con posterioridad a dicha suspensión recibe un pago neto de doscientos ochenta y cinco mil ciento ochenta y siete pesos M/cte. (\$ 285.187).¹⁴ Adicionalmente, para demostrar obligaciones que forman parte de sus compromisos mensuales, la demandante adjunta recibos de pago de servicios públicos y de otras obligaciones financieras. Por todo lo anterior, la Sala estima que también en este último caso la suspensión en el pago de la prima técnica afecta el mínimo vital de la demandante.

3.7 Visto todo lo anterior y teniendo en cuenta que, como bien lo hacen notar los jueces de instancia, los aquí actores cuentan con la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho para cuestionar la validez del acto administrativo que dispuso la suspensión en el pago de la referida prima técnica, la Sala concluye que la presente acción resulta procedente, pero sólo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable en la esfera de los derechos que dependen del reconocimiento del mínimo vital de subsistencia digna.

4. Procedibilidad de la presente acción.

4.1 Visto en las líneas anteriores que la presente acción resulta procedente como mecanismo transitorio, debe la Sala entrar a estudiar si se cumplen los presupuestos de procedibilidad de la misma, es decir las circunstancias que ameritarían conceder la protección que se deprecia.

Al respecto encuentra que en esta oportunidad, en los tres casos, la acción de amparo se interpuso para proteger los derechos fundamentales al debido proceso y al mínimo vital de los demandantes. En consecuencia debe verificar que efectivamente dichos derechos hayan sido desconocidos por una acción directamente imputable al demandando.

4.2. La vulneración del derecho al mínimo vital de subsistencia.

En cuanto a la alegada vulneración del derecho al mínimo vital de subsistencia, en las líneas anteriores la Sala acaba de estudiar las pruebas obrantes en el proceso que evidencian que la orden de suspensión de pago de la prima técnica de los demandantes implica la afectación

de tal derecho, al impedirles atender satisfactoriamente los compromisos económicos que permiten alcanzar las condiciones mínimas para gozar de una vida digna. Circunstancia que, como se acaba de decir, hace procedente la presente acción como mecanismo transitorio para evitar el perjuicio irremediable que se produce por tal afectación en las condiciones de vida.

Adicionalmente, la Sala se percata de que la suspensión en el pago de la prima técnica que origina la vulneración de derechos mencionada es una decisión administrativa que nunca antes se había adoptado durante los varios años transcurridos desde cuando por primera vez se reconoció a los demandantes el derecho a percibirla. Por lo cual, ellos no tenían por qué esperar que dicha suspensión se fuera a producir, ni tenían por qué tomar medidas en la esfera de su organización económica personal y familiar, para atender dicha eventualidad. Así, sin que llegue a afirmarse por la Sala que a la Administración no le está permitido adelantar el proceso de revisión de hojas de vida que decidió emprender, ello no implica que la medida de suspensión en el pago de la prima fuera necesaria y estuviera justificada, y que sin tal suspensión dicho proceso de revisión no pudiera adelantarse en las mismas condiciones. Ciertamente, dado que evidentemente la Secretaría demandada conocía que dicha prima representaba el cincuenta por ciento (50%) del salario de los demandantes y que su suspensión presumiblemente afectaría ostensiblemente sus condiciones de vida, bien hubiera podido adelantar la revisión de las hojas de vida sin necesidad de suspender su pago, evitando afectar su mínimo vital de subsistencia, dejando de cancelarla solamente cuando estuviera completamente demostrada la inexistencia del derecho, y en todo caso previo el adelantamiento de una actuación administrativa en donde los interesados pudieran ejercer su derecho al debido proceso, como se expondrá más adelante.

En tal virtud, sin que sea necesario volver sobre el asunto, la Sala da por acreditada la innecesaria vulneración del derecho al mínimo vital de subsistencia de los demandantes, por lo cual en la parte resolutive de la presente decisión dará las ordenes correspondientes para protegerlo de manera transitoria, mientras se ejercen y deciden los mecanismos de defensa judicial ordinarios al alcance de los interesados; para la interposición de las correspondientes acciones se otorgará un plazo de cuatro meses contados a partir de la notificación del presente fallo, vencido el cual sin que hayan sido ejercidas cesarán los efectos de la presente Sentencia.

4.3 La vulneración del derecho al debido proceso.

En cuanto a la alegada vulneración del derecho fundamental al debido proceso, los demandantes afirman que el mismo fue desconocido por la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico, por cuanto esta entidad decidió unilateralmente suspender el pago de la prima técnica a los actores, sin haber adelantado previamente la actuación administrativa necesaria para revocar un acto administrativo de contenido particular, como en este caso era la resolución mediante la cual se les reconoció el derecho a percibir dicha prima.

Al respecto la Sala considera oportuno referirse a las nociones de “debido proceso administrativo” y de “actuación administrativa”, y a las razones por las cuales las actuaciones de esta última naturaleza que sean iniciadas por las autoridades competentes y tengan la virtualidad de afectar derechos de terceros deben serles notificadas a estos desde el momento mismo de su apertura.

4.3.1. De conformidad con lo prescrito por el inciso primero del artículo 29 de la Constitución Política, “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (subrayas fuera del original). El anterior texto superior no deja duda en cuanto a la aplicación en el Derecho Administrativo del conjunto de garantías que conforman la noción de debido proceso. Por ello, ha dicho la Corte¹⁵, los derechos de defensa, de contradicción, de controversia de las pruebas, de publicidad, entre otros, que forman parte del la noción de debido proceso, deben considerarse como garantías constitucionales que presiden toda actividad de la Administración, y deben tener vigencia desde la iniciación misma de cualquier procedimiento administrativo, hasta la conclusión del proceso, y debe cobijar a todas las personas que puedan resultar obligadas en virtud de lo resuelto por la Administración.

En este sentido, la jurisprudencia ha vertido, por ejemplo, los siguientes criterios:

“... la existencia de dicho derecho fundamental, se concreta, en cuanto a los mecanismos de protección de los administrados, en dos garantías mínimas, a saber: (i) En la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción e

impugnación. De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley. El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122).”¹⁶

Y en similar orientación ha dicho también la Corporación:

“El derecho de defensa en materia administrativa se traduce en la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelanta e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución. En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique.”¹⁷

Refiriéndose también al alcance constitucional del derecho al debido proceso administrativo, ha explicado la Corte que este derecho es ante todo un derecho subjetivo, es decir, que “corresponde la facultad de las personas interesadas en una decisión administrativa, de exigir que la adopción de la misma se someta a un proceso dentro del cual asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción, impugnación y publicidad. Es, por tanto, un derecho que se ejerce durante la actuación administrativa que lleva a la adopción final de una decisión, y también durante la fase posterior de comunicación e impugnación de la misma. Ciertamente, como lo ha explicado la Corte, “las actuaciones administrativas constituyen la etapa del procedimiento administrativo que antecede al acto administrativo. Posteriormente a esta etapa viene la comunicación, publicación o notificación de tal acto y luego el trámite de los recursos, llamado también vía gubernativa.”¹⁸¹⁹

Ahora bien, sobre la necesidad de someter a la ley la actuación administrativa anterior a la adopción de un acto administrativo susceptible de afectar derechos de terceros, con miras a hacer efectivo el derecho al debido proceso administrativo, ha dicho la Corte lo siguiente:

“Las actuaciones administrativas vinieron a ser reguladas por primera vez en el C.C.A., ante la necesidad sentida de establecer unas normas que se refirieran a la actividad de la Administración previa al acto administrativo. Esta etapa previa de formación del acto administrativo no había sido hasta entonces objeto de regulación específica, pues las leyes anteriores se limitaba a establecer las normas para impugnar tales actos mediante la llamada vía gubernativa.

“...

“8. A partir de una noción de “procedimiento” que sobrepasa el ámbito de lo estrictamente judicial, el procedimiento administrativo ha sido entendido por la doctrina contemporánea como el modo de producción de los actos administrativos²⁰. Su objeto principal es la satisfacción del interés general mediante la adopción de decisiones por parte de quienes ejercen funciones administrativas. La Constitución Política reconoce la existencia de este tipo de procesos en el mundo jurídico, cuando en el artículo 29 prescribe su sujeción a las garantías que conforman la noción de debido proceso.

“Entre el proceso judicial y el administrativo existen diferencias importantes que se derivan de la distinta finalidad que persigue cada uno. Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso.

“Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un

resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

“De esta manera hay una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos: de un lado el principio del debido proceso con todas las garantías que de él se derivan y de otro los que se refieren al recto ejercicio de la función pública.²¹”²² (Negrillas fuera del original)

De la jurisprudencia comentada anteriormente, la Corte ha destacado en otras oportunidades las siguientes conclusiones: “(i) el derecho al debido proceso administrativo es de rango constitucional, ya que se encuentra consagrado en el artículo 29 superior; (ii) este derecho involucra todas las garantías propias del derecho al debido proceso en general, como son, entre otras, los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, el derecho de impugnación, y la garantía de publicidad de los actos de la Administración; (iii) por lo tanto, el derecho al debido proceso administrativo no existe solamente para impugnar una decisión de la Administración, sino que se extiende durante toda la actuación administrativa que se surte para expedirla, y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación; (iv) el debido proceso administrativo debe responder no sólo a las garantías estrictamente procesales, sino también a la efectividad de los principios que informan el ejercicio de la función pública, como los son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; (v) la adecuada notificación de los actos administrativos de carácter particular tiene especial importancia para garantizar el derecho al debido proceso administrativo, y los principios de publicidad y de celeridad de la función administrativa; (vi) como regla general las actuaciones administrativas de carácter general o particular están reguladas por el Código Contencioso Administrativo, pero existen “procedimientos administrativos especiales” que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan

por leyes especiales.”²³

4.3.2. Aplicando las premisas anteriores para la resolución del primer problema jurídico que plantea la presente demanda, esto es el concerniente a la posible violación del derecho al debido proceso en que habría incurrido la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico por haber suspendido el pago de la prima técnica a los demandantes sin haber iniciado formalmente una actuación administrativa dentro de la cual ellos tuvieran oportunidad de ejercer los derechos de defensa, contradicción y controversia probatoria, el derecho de impugnación, y la garantía de publicidad de los actos de la Administración, la Sala encuentra lo siguiente:

a. Obra dentro de cada uno de los expedientes acumulados la constancia de que el Secretario de Educación Departamental del Atlántico, mediante comunicación del 5 de enero de 2007²⁴ dirigida al Departamento de Nómina de esa entidad, ordenó suspender el pago de la prima técnica por evaluación de desempeño a los funcionarios administrativos de esa Secretaría “hasta tanto se establezcan los procedimientos respectivos por parte de la Secretaría, los cuales deberán incluir la definición de criterios de evaluación, ponderación de los factores de evaluación de desempeño laboral, pesos porcentuales respecto del total del puntaje mínimo para aplicar y el valor a reconocerse por este concepto. Lo anterior con el propósito de organizar el estudio de las solicitudes para el reconocimiento y pago de dicha prima, y además por cuanto se está a la espera de la respuesta del concepto jurídico del Ministerio de Educación Nacional”.

Respecto de la anterior comunicación, llaman la atención de la Sala las siguientes circunstancias: (i) que no fue dirigida a los funcionarios interesados, sino al departamento de nómina de la entidad demandada; (ii) que los funcionarios demandantes a quienes se les suspendió el pago de la prima técnica no fueron notificados de esta decisión, y que según lo afirman en la demanda y no fue controvertido, se enteraron de ella al momento de recibir el pago del salario correspondiente al mes de enero de 2007.

b. Posteriormente, al contestar cada una de las demandas acumuladas, la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico afirma que en ese momento se encuentra adelantando un proceso de revisión de las hojas de vida de los funcionarios que reciben el pago de la prima técnica por evaluación de desempeño, a fin de determinar si la calificación

por evaluación de desempeño les permite continuar disfrutando de ese derecho.

c. Adicionalmente, con la contestación de la demanda la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico allega copia de la Resolución administrativa N° 00066 de 2007, expedida el 22 de enero de ese mismo año, mediante la cual esa Secretaría inicia la actuación administrativa tendiente a realizar el estudio de la documentación contentiva de las hojas de vida del personal administrativo cuyos salarios son cancelados con recursos del sistema general de participaciones, a fin de determinar si cumplen con los requisitos exigidos para acceder al pago de la prima técnica.

d. Repara la Sala en que el numeral cuarto de la parte resolutive de la anterior Resolución ordena comunicar el inicio de dicha actuación administrativa a las personas interesadas. No obstante, no obra dentro de ninguno de los tres expedientes copia de la respectiva notificación a los aquí demandantes, quienes en la demanda afirman que se enteraron de la orden de suspensión del pago de la prima técnica al momento de cobrar su salario, afirmación esta que no fue desvirtuada por la entidad demandada.

e. Adicionalmente, la Sala observa que la orden de suspensión de pago de la prima técnica, dirigida al Departamento de Nómina de la Secretaría de Educación, se profirió el 5 de enero de 2007, antes de la apertura de la actuación administrativa tendiente a establecer si los aquí demandantes cumplían con los requisitos legales exigidos para el reconocimiento y pago de la aludida prestación. En efecto, esta actuación administrativa se inició mediante la Resolución administrativa N° 00066 de 2007, expedida el 22 de enero de 2007, cuya copia obra dentro de los expedientes aquí acumulados.²⁵

4.3.3. Lo anterior evidencia que la orden de suspensión de pago de la prima técnica constituye una decisión administrativa que afecta directamente a los funcionarios que venían recibiendo esa prestación desde hace varios años, decisión administrativa que fue adoptada informalmente, que no consta en una resolución debidamente motivada, y que fue tomada sin haber iniciado previamente una actuación administrativa que les fuera legalmente notificada a los interesados.

Si bien es cierto que posteriormente la Secretaría de Educación Departamental de Atlántico inició formalmente una actuación administrativa para verificar los requisitos que otorgan el derecho a percibir la prima técnica, la suspensión en el pago de la misma fue una decisión

previa e independiente al inicio de dicha actuación, y los afectados no tuvieron oportunidad alguna de intervenir en el proceso de su adopción.

Así las cosas, la Sala constata la vulneración del derecho al debido proceso de los demandantes, pues la suspensión de un derecho que les había sido reconocido se produjo sin haberles notificado tal decisión y sin haberles dado oportunidad de oponerse a ella, en claro desconocimiento de las garantías de publicidad, defensa y contradicción que conforma la noción de debido proceso administrativo.

Por todo lo anterior, en la parte resolutive de la presente Sentencia la Sala ordenará revocar la orden de suspensión del pago de la prima técnica de los aquí demandantes, reiniciar la cancelación de la misma y restituir las primas no pagadas en virtud de dicha orden de suspensión; orden esta que permanecerá vigente mientras se ejercen por los interesados las acciones ordinarias a su alcance, pertinentes para cuestionar la validez de la suspensión de pago de la prima técnica que venían percibiendo, para lo cual se concederá un plazo de cuatro meses contados a partir de la notificación de la presente Sentencia.

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 Política,

RESUELVE

Primero: Revocar las Sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Atlántico los días 27 de marzo, 30 de abril y 8 de mayo de 2007 , dentro de los expedientes T-11718216, T-1720526 y T-1711038, respectivamente.

Segundo: Conceder la tutela como mecanismo transitorio para la protección de los derechos al debido proceso y al mínimo vital de subsistencia de los señores Armando Nieto Castillo, Sonia Esther Navarro Blanco y Judith Movilla Araujo.

Tercero: En consecuencia, ordenar que, en el término de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la presente Sentencia, la Secretaría de Educación Departamental del Atlántico, si aun no lo ha hecho, reanude el pago de la prima técnica que venían percibiendo los señores Armando Nieto Castillo, Sonia Esther Navarro Blanco y Judith Movilla Araujo y les

restituya las primas no pagadas en virtud de la orden de suspensión de dicho pago que emitió en enero de 2007. Esta orden permanecerá vigente mientras se ejercen por los dichos señores las acciones ordinarias pertinentes para cuestionar la validez de la suspensión de pago de la prima técnica que venían percibiendo, para lo cual se concederá un plazo de cuatro meses contados a partir de la notificación de la presente Sentencia.

Cuarto: Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

AUSENTE EN COMISIÓN

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-865 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentarúa.

2 En la sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, se definió así la noción constitucional de salario en sentido amplio:

“Para efectos del significado que en nuestro ordenamiento ha de tener la voz salario y, sobre todo, para la protección judicial del derecho a su pago cumplido, deben integrarse 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.

Así, no sólo se hace referencia a la cifra quincenal o mensual percibida por el empleado -sentido restringido y común del vocablo-, sino a todas las cantidades que por concepto de primas, vacaciones, cesantías, horas extras -entre otras denominaciones-, tienen origen en la relación laboral y constituyen remuneración o contraprestación por la labor realizada o el servicio prestado. Las razones para adoptar una noción de salario expresada en estos términos, no sólo se encuentran en la referida necesidad de integración de los diferentes órdenes normativos que conforman el bloque de constitucionalidad, sino que son el reflejo de una concepción garantista de los derechos fundamentales, que en materia laboral constituye uno de los pilares esenciales del Estado Social de Derecho.

3 Sentencia T-1117 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

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

5 La “procedencia” de la acción de tutela hace referencia a aquellas circunstancias que tienen que estar presentes para que el juez constitucional pueda entrar a estudiar y decidir la acción. La procedibilidad hace relación a las razones que ameritarían conceder la acción de tutela.

6 Decreto 1661 de 1991, Decreto 2164 de 1991, Resolución 03528 de 1993, emanada del Ministerio de Educación Nacional, Resolución 05737 de 1994, emanada del Ministerio de Educación Nacional.

7 Ver sentencia SU-995 de 1999, antes citada.

8 Ver sentencias T-426 de 1992, T-011 y T-384 de 1998 y T-1001 de 1999.

9 Sentencia T-818 de 2000.

10 Sentencia T-229 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

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

12 Sentencia T-818 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Además de las deducciones de ley, al trabajador se le hace un descuento de \$334.162 con destino al Banco Popular.

14 A la trabajadora se le practican descuentos legales y otros correspondientes a obligaciones con entidades financieras y sindicales.

15 Véase, entre otras, las sentencias C- 1231 de 2003 y T-103 de 2006, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 Sentencia T-982 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

17 Sentencia T-1021 de 2002, M.P Jaime Córdoba Triviño.

18 Sentencia C-602 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

19 Sentencia T-103 de 2006, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra

20 Cf. García de Entrerría Eduardo y Fernández Tomás Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Cívitas S.A. Madrid 1992. Pág. 420

21 A manera de ejemplo, cabe mencionar como normas especiales sobre registros públicos las siguientes: el Decreto 1250 de 1970 sobre registro de instrumentos públicos, el Decreto 1260 de 1970 sobre registro del estado civil de las personas, los artículos pertinentes del Código de Comercio que regulan el registro mercantil, en materia de contratación pública las normas de la Ley 80 de 1993 relativas a registros de proponentes, etc.

22 Sentencia C-602 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

23 Ibídem

24 La comunicación cuya copia obra al folio 5 del primero de los expedientes acumulados viene fechada el 5 de enero de 2006, pero las tres demandas dicen que en realidad esta datación es errada y que la verdadera la fecha de su expedición fue el 5 de enero de 2007.

25 Ver folio 95 del expediente T-T-1711038