

Sentencia T-1012/04

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional por obligaciones dinerarias

Sin desconocer el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, i) la adopción de una forma de Estado fundado en el respecto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad; ii) el establecimiento de unas autoridades para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y libertades; y iii) la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad prevista en la Carta Política sea real y efectiva, de manera que las personas afectadas con limitaciones reciban la atención que requieren, imponen que la subsistencia de quienes padecen de minusvalías, de todas las clases, sea un asunto prioritario para las autoridades, así se realice mediante una actuación enmarcada dentro de un contrato de prestación de servicios, de naturaleza puramente patrimonial.

DISCAPACITADO-Situación de marginación y medidas tomadas para remediarla

DERECHO A LA IGUALDAD DEL DISCAPACITADO-Trato especial que permita acceso a bienes, servicios o beneficios

DISCAPACITADO-Estado y sociedad deben velar por la dignidad, la rehabilitación y la integración a la comunidad

Las personas afectadas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales pueden exigir del Estado y de la sociedad condiciones que les permitan vivir con dignidad, rehabilitarse e integrarse a la comunidad, de suerte que sus derechos, y los de quienes los apoyan, así parezcan puramente patrimoniales, deberán estar presentes en las decisiones, planeaciones y programaciones institucionales de todo orden -artículo 9° C.P.-.

IGUALDAD DE OPORTUNIDADES DEL DISCAPACITADO-Norma Uniformes de la Asamblea de Naciones Unidas

Referencia: expediente T-937898

Acción de tutela instaurada por Yennis González Fonseca contra el Municipio de Malambo (Atl.)

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D. C., catorce (14) de octubre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos emitidos por los Juzgados Primero Promiscuo Municipal de Malambo y Segundo Civil del Circuito de Soledad (Atl.), para resolver el amparo constitucional invocado por la señora Yennis González Fonseca contra la Alcaldía Municipal del citado municipio.

I. ANTECEDENTES

La señora Yennis González Fonseca reclama de la Alcaldía Municipal de Malambo el pago de los honorarios a que tiene derecho por haber prestado sus servicios a la entidad como sicóloga adscrita al Plan de Atención Básica para la prevención de enfermedades y promoción para la vida saludable, porque tanto su subsistencia, como la de su familia, conformada por sus padres y un hermano discapacitado, dependen de sus ingresos.

1. Hechos y pruebas

Las pruebas aportadas por la actora y no desvirtuados por la entidad pública demandada, indican i) que la señora Yenis González Fonseca prestó sus servicios al Municipio de Malambo, entre el 11 de marzo de 2002 y el 5 de noviembre de 2003; ii) que su vinculación se hizo mediante las órdenes de prestación de servicios 247 de 2002 y 226 de 2003; iii) que la nombrada sirvió a la entidad pública por tiempo completo, con una remuneración mensual de \$750.000.00; y iv) que la accionada le adeuda a la profesional parte de la retribución convenida.

También los documentos anexos al expediente permiten afirmar que los padres de la señora

González Fonseca no realizan ninguna actividad económica estable, que les permita atender su subsistencia, y que el señor Danit González Fonseca sufre discapacidad mental, de forma tal que no puede proveer su propio sustento.

Conforme la valoración practicada al hermano de la actora, el 21 de abril de 1993, en el Centro de Rehabilitación Infantil de la Cruz Roja de Barranquilla, el señor González Fonseca, entonces de 18 años de edad, fue remitido al Hospital Mental Departamental por requerir atención especializada - trastorno esquizoide de personalidad, reacción psicótica, esquizofrenia simple-. Y de acuerdo con la factura expedida por el Centro de Rehabilitación Integral, a cargo de la Secretaría de Salud Pública de Malambo, el 4 de febrero de 2004, al nombrado, encuestado en el nivel II de pobreza, se le suministraron drogas psiquiátricas por valor de \$220.920.00

2. La demanda

La señora Yennis González Fonseca afirma que estuvo vinculada al Municipio de Malambo, mediante contrato de prestación de servicios que le era renovado mes a mes, entre el 11 de marzo del año 2002 y el 5 de diciembre de 2003.

Refiere que estando al servicio del demandado devengó \$750.000.00, suma con la que proveía su subsistencia y la de su familia, integrada por sus padres y un hermano, en razón de que su padre de 53 años, y su madre de 56 “están desempleados y con muy pocas oportunidades de conseguir empleo porque desafortunadamente en este país hay pocas opciones para las personas mayores”, y a causa de que su hermano padece discapacidad mental.

Sostiene que además de cubrir los gastos de subsistencia propios y de su grupo familiar, en muchas ocasiones le corresponde adquirir la droga que su hermano requiere de manera permanente e inaplazable, porque, no obstante estar encuestado por el Sisben, y clasificado en el Nivel II, los medicamentos no le son entregados con la regularidad requerida.

Finalmente solicita se ordene a la Alcaldía de Malambo el pago de la suma que le adeuda, pues tanto ella como las personas que dependen de sus ingresos no tienen otro medio de subsistencia.

3. Intervención pasiva

El Municipio de Malambo, por intermedio de apoderada, interviene para solicitar que el amparo no se conceda, porque en la medida que la actora ya no presta sus servicios al ente estatal, “puede obtener su sustento y el de su familia en otra empresa o actividad, debido a que no se encuentra subordinada o cohibida por esta administración”.

Agrega que la accionante está en capacidad de realizarse laboralmente, puesto que se trata de una persona “capacitada y estudiada” para el ejercicio de una profesión liberal; y que cuenta con otra vía para reclamar el pago de los dineros que la accionada le adeuda.

Pone de presente, además, que a la actora “le fueron cancelados 15 días” del mes de Junio 2003, según certificación del Pagador del Municipio; y que el Jefe de Presupuesto de la entidad señala que “los meses de Agosto, Septiembre, y Octubre, hasta el 5 de Noviembre de 2003 (..) no gozan de la debida reserva presupuestal (..)”.

Para concluir sostiene que la administración departamental afronta un grave déficit fiscal, que no le ha permitido “subsana los gastos desbordados de funcionamiento dejados por la anterior administración, es por ello que existen dificultades para cancelar las deudas pendientes”.

4. Sentencias objeto de revisión

4.1 Decisión de primera instancia

El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Malambo negó la protección, fundado en que la accionante se encuentra en condiciones de procurar su sustento y el de su familia y puede interponer las acciones ordinarias que le permitirían obtener el pago de las sumas que la administración municipal le adeuda, en razón de que se encuentra desvinculada del ente territorial.

4.2 Impugnación

La actora impugna la decisión. Afirma que no obstante su calidad de profesional independiente no le ha sido posible conseguir empleo, tampoco a sus padres, razón por la cual su familia afronta una situación apremiante.

Sostiene que el Juzgado de instancia estaba en el deber de hacer prevalecer su condición de mujer cabeza de familia, puesto que si bien es cierto que cuenta con la posibilidad de acudir a la jurisdicción ordinaria, para exigir el pago de las sumas que el Municipio de Malambo le adeuda, el fallador está al tanto de que sus necesidades, por esa vía, no serían satisfechas de manera inmediata.

Solicita que se considere que es titular del derecho adquirido a recibir el fruto de su trabajo y la especial situación de su familia.

4.3 Decisión de segunda instancia

El Juez Segundo Civil del Circuito de Soledad confirmó la decisión. Aduce que la acción es improcedente y que la actora no probó estar padeciendo un perjuicio irremediable, razón por la cual el amparo tampoco puede ser concedido de manera transitoria.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las sentencias proferidas en el asunto de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto del 16 de julio del año en curso, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete de esta Corporación.

1. Problema jurídico planteado

Debe esta Sala revisar las sentencias proferidas por los Juzgados Primero Promiscuo Municipal de Malambo y Segundo Civil del Circuito de Soledad (Atl.) que no conceden a la actora la protección invocada, porque la señora González Fonseca puede acudir a una vía diferente a la acción de tutela, para obtener el pago de las sumas que le adeuda la administración municipal, además de que no probó que requiere un amparo transitorio.

Esta sala debe en consecuencia considerar si la señora González Fonseca cuenta con una vía

eficaz, distinta a la acción de tutela, para obtener el amparo que reclama, desde la perspectiva de la situación que la apremia y a la luz de las disposiciones constitucionales y legales sobre los derechos de las personas que padecen discapacidad.

Para el efecto se requiere recordar que esta Corte ha enfatizado el deber del juez constitucional de conceder la protección cuando analizados los procedimientos previstos en el ordenamiento, para restablecer los derechos conculcados, se concluye que no tendrían la eficacia que denota el asunto, como la tienen las órdenes emitidas por el juez constitucional.

3. Procedencia de la acción. La actora no cuenta con un mecanismo eficaz para el restablecimiento de sus derechos fundamentales

a) Esta Corporación ha sostenido, de manera reiterada, que el mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales resulta en principio improcedente para hacer efectivas obligaciones dinerarias, porque éstas de ordinario no comprometen derechos fundamentales y a causa de que el ordenamiento cuenta con mecanismos eficaces para el reconocimiento y ejecución de prestaciones de orden patrimonial, como lo son generalmente los reclamos de quien prestó un servicio a cambio de un precio y espera la retribución acordada.¹

Lo anterior, porque el artículo 86 de la Constitución Política concibe la acción de tutela para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, el inciso tercero de la misma disposición prevé que esta singular acción no opera ante la existencia de un mecanismo de comprobada eficacia para la protección de dichos derechos, y en razón de que pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles, o utilizar para el efecto la vía ordinaria, cuando aquellas requieren alguna declaración sobre su constitución, cuantía o vigencia.²

No obstante el Juez constitucional tiene que apreciar en concreto el mecanismo que no le permite intervenir para solventar la situación denunciada, porque sólo cuando comprueba su eficacia, atendiendo para el efecto a las circunstancias específicas que aquejan al solicitante, frente a la protección que reclama, puede declarar la acción de tutela improcedente -artículo 6° Decreto 2591 de 1991-3.

b) La señora Yennis González Fonseca prestó sus servicios profesionales a la Alcaldía de Malambo, hasta noviembre del año 2003, y no ha recibido el pago total de lo convenido, de ahí que los Jueces de instancia consideren que el ente territorial le adeuda una prestación dineraria, de carácter puramente patrimonial, no susceptible de reclamar por vía de tutela.

En este sentido puede decirse que lo expuesto por los falladores es un criterio válido de aplicación general, pero insostenible al descender al caso concreto, que deja al descubierto a una entidad pública que incumple con un compromiso que la vincula efectivamente, obstaculizando el sostenimiento, la rehabilitación social y la integración comunitaria de una persona que padece discapacidad mental⁴.

Podría argüirse, sin embargo, que detrás de toda obligación dineraria insatisfecha habrá siempre una necesidad vital que solventar, y que la acción de tutela no se estableció para resolver cuestiones patrimoniales, porque así se trastoca su carácter excepcional y se termina sujetando las controversias a trámites sumarios, que quebrantan las garantías constitucionales de las partes y los terceros.

Pero el asunto no es así, puesto que, sin desconocer el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, i) la adopción de una forma de Estado fundado en el respecto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad; ii) el establecimiento de unas autoridades para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias y libertades; y iii) la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad prevista en la Carta Política sea real y efectiva, de manera que las personas afectadas con limitaciones reciban la atención que requieren, imponen que la subsistencia de quienes padecen de minusvalías, de todas las clases, sea un asunto prioritario para las autoridades, así se realice mediante una actuación enmarcada dentro de un contrato de prestación de servicios, de naturaleza puramente patrimonial.

De acuerdo con lo expuesto, no queda duda que la acreencia de la señora González Fonseca goza de una prerrogativa que el Alcalde Municipal de Malambo no puede desconocer, así se enfrente a una situación fiscal apremiante, de modo que los Jueces de instancia estaban en el deber de ordenar un compromiso real de parte de la administración municipal para aliviar la situación de la actora y de su familia, integrada por una persona con discapacidad.

Es que, como lo ha sostenido esta Corte insistentemente⁵, a las autoridades, para el caso el

Alcalde del Municipio de Malambo, les corresponde tener presente que las personas afectadas con limitaciones físicas, mentales y sensoriales pueden exigir del Estado y de la sociedad condiciones que les permitan vivir con dignidad⁶, rehabilitarse e integrarse a la comunidad, de suerte que sus derechos, y los de quienes los apoyan, así parezcan puramente patrimoniales, deberán estar presentes en las decisiones, planeaciones y programaciones institucionales de todo orden -artículo 9° C.P.-.

Para el efecto vale recordar que el aparte 8° de las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad -proclamadas por la asamblea de las Naciones Unidas en la 85ª plenaria, reunida en 1993- desarrolla la obligación de los Estados de garantizar a estas personas una suma periódica para su manutención, y se detiene especialmente en los derechos de sus familias, dice la norma -se destaca-7.

“Artículo 8. Mantenimiento de los ingresos y seguridad social. Los Estados son responsables de las prestaciones de seguridad social y mantenimiento del ingreso para las personas con discapacidad.

a. Los Estados deben velar por asegurar la prestación de apoyo adecuado en materia de ingreso a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o factores relacionados con ésta, hayan perdido temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo. Los Estados deben velar por que la prestación de apoyo tenga en cuenta los gastos en que suelen incurrir las personas con discapacidades y sus familias, como consecuencia de su discapacidad.”.

c) Al amparo de los principios constitucionales que orientan los derechos de las personas con discapacidad, no resulta posible remitir a la actora a la justicia ordinaria para obtener el pago de las sumas que la accionada le adeuda, principalmente porque la entidad pública reconoce la acreencia a su cargo y debido a que se encuentra demostrado i) que el hermano de la señora González sufre una limitación mental que le impide trabajar; y ii) que la acreencia a cargo del municipio es la única suma con que su grupo familiar cuenta para cubrir sus necesidades inmediatas de subsistencia, rehabilitación e integración social.

Para terminar, cabe agregar que para la Sala son inadmisibles los argumentos de la

apoderada de la entidad accionada, atinentes a que las sumas adeudadas a la actora no gozan del soporte presupuestal requerido, porque la Alcaldía Municipal de Malambo no puede beneficiarse de una contratación irregular que la misma propició, vulnerando, además, la confianza depositada en ella por quienes, como la señora González, prestan a las entidades públicas sus servicios, esperando ser retribuidos en la forma convenida⁸.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas por los Juzgados Primero Promiscuo Municipal de Malambo y Segundo Civil del Circuito de Soledad el 26 de marzo y el 5 de mayo del año en curso, para decidir la acción de tutela instaurada por Yennis González Fonseca contra la Alcaldía del citado municipio, y, en su lugar, proteger los derechos fundamentales de la actora a que se refieren los artículos 2°, 5°, 13, 29 y 47 de la Constitución Política.

En consecuencia el Alcalde Municipal de Malambo, dispondrá lo conducente, en las 48 horas siguientes a la notificación de esta providencia, para que los dineros que le adeuda la administración municipal a la actora, en razón de los servicios profesionales prestados al ente territorial, según órdenes de prestación de servicios 247 de 2002 y 226 de 2003, sean canceladas en un término no mayor a las 48 horas siguientes a la orden emitida, de acuerdo con la prerrogativa constitucional a la señora González Fonseca le corresponde.

Segundo. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sobre el punto, entre otras decisiones, se pueden consultar las sentencias T-445 y 052 de 2003, que declaran improcedentes las acciones revisadas, en razón de los procedimientos con que cuenta el ordenamiento para el efecto y dada la no afectación del mínimo vital; como quiera que los accionantes pretendían de los entes territoriales demandados la retribución por los servicios prestados;

2 De ese modo la jurisprudencia constitucional tiene definido que la acción de tutela no fue establecida i) para promover trámites alternativos o sustitutivos de los procedimientos civiles o administrativos, ii) para revivir términos precluidos o actuaciones judiciales preteridas, iii) como una tercera instancia, y iv) para desconocer las disposiciones legales sobre competencia -entre otras sentencias T-001 de 1992, T-575 de 1997, T-1655 de 2000 y T-069, T-1221, T-1271, y T-1273 de 2001.

3 Sobre la constitucionalidad del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 se pueden consultar las sentencias C-018 y C-531 de 1993.

4 Mediante la sentencia T-161 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo protegió el derecho de una profesional en estado de gravidez, madre cabeza de familia, quien además soportaba un embarazo de alto riesgo, a quien la entidad con la que convino en la prestación de sus servicios no le pagó oportunamente sus emolumentos; porque la posición del contratante además de “indolente o desconsiderada”, “implica de suyo un agravio inmenso a los postulados del Estado Social de Derecho y a la efectividad de las garantías constitucionales plasmadas en defensa del sector femenino de la población colombiana”.

5 Entre otras sentencias se pueden examinar, T-492 M.P. Ciro Angarita Barón, T-427 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-290

de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-067 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-288 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-224 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-378 de 1997 y T-207/99 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Ley 762 de 2002, considera la justicia y la seguridad social para con estas personas cimiento de paz que los Estados Partes están en el deber de hacer realidad, dentro del marco de los tratados y declaraciones impulsados y proclamadas por las Organizaciones de las Naciones Unidas y de Estados Americanos. Al respecto se puede consultar la sentencia C-401 de 2003. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

7 Al respecto se puede consultar la sentencia T-951 de 2003.

8 Mediante la sentencia T-1080 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra se tuteló el derecho a la confianza legítima a quien prestó sus servicios a un ente territorial, que le negaba la retribución argumentando que fue contratado sin disponibilidad presupuestal y mediante un contrato de prestación de servicios.