

Sentencia T-125/14

DERECHOS LITIGIOSOS DE CONTENIDO ECONOMICO-Caso de 218 docentes y directivos docentes que trabajaron en un municipio sin haber recibido la prima de servicios desde el año 2003

REQUISITO DE INMEDIATEZ PARA EL PAGO DE ACREENCIAS LABORALES-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

Esta corporación ha reiterado que, como claramente se colige del artículo 86 de la carta política, la acción de tutela es un medio de protección de carácter residual y subsidiario, al cual puede acudir ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, cuando no exista otro medio idóneo de defensa, o cuando existiéndolo, no resulte expedito u oportuno, o se requiera el amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Por consiguiente, si hubiere otros medios judiciales que resultaren eficaces para alcanzar la protección que se reclama, el interesado debe acudir a ellos, antes de pretender la defensa por vía de tutela.

DERECHOS LITIGIOSOS DE CONTENIDO ECONOMICO-No procede la tutela para definirlos

La solución de controversias laborales tiene como vía principal e idónea la jurisdicción laboral ordinaria o la contenciosa administrativa, según el caso, no debiendo ser debatidas por el mecanismo tutelar, como regla general, pues ello alteraría el ordenamiento jurídico establecido, contribuyendo de paso a la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias, autorizando un uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela, situación que debe ser evitada a partir de la constatación de los requisitos de procedencia de las acciones.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto los demandantes tienen la posibilidad de acudir a un procedimiento regular para reclamar el reconocimiento y pago de la prima de docentes

Referencia: expediente T-4101216

Acción de tutela instaurada por Sandra Evelia Blanco Delgado y otros, contra el municipio y la Secretaría de Educación de Floridablanca

Procedencia: Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bucaramanga

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., diez (10) de marzo de dos mil catorce (2014)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bucaramanga, dentro de la acción de tutela instaurada por Sandra Evelia Blanco Delgado y otros, contra el municipio de Floridablanca, Santander, y la Secretaría de Educación del mismo ente territorial.

El asunto llegó a esta Corte por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; en octubre 31 de 2013, la Sala Décima de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES

Por intermedio de apoderado, Sandra Evelia Blanco Delgado y otras 217 personas, sobre quienes se asevera que “son docentes y directivos docentes” que prestan sus servicios en la Secretaría de Educación de Floridablanca (f. 2 cd. inicial), instauraron acción de tutela contra la Alcaldía y la Secretaría de Educación de ese municipio, aduciendo conculcación contra sus derechos fundamentales “al trabajo, dignidad humana, igualdad, pago oportuno de salarios y prestaciones sociales, debido proceso, mínimo vital, tendientes al reconocimiento y pago de la prima de servicios, así como la reliquidación de salarios y

prestaciones que se generen por dicho reconocimiento... así mismo el ajuste al valor o indexación laboral de las sumas que resulten adeudadas, más los intereses a que haya lugar, como docentes adscritos a la Secretaría de Educación del municipio de Floridablanca " (f. 1 cd. ib.), a partir de la situación que en seguida es sintetizada.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda.

Cuadro 1. Especificación de los interesados

Nombre y cédula de ciudadanía

Sandra Evelia Blanco Delgado

63.443.449 de Piedecuesta

Graciela Castillo Ballesteros

63.323.243 de Bucaramanga

Gilma Inés Gélvez Gómez

63.315.084 de Bucaramanga

Yolanda Celis Hernández

37.888.564 de San Gil

Hilda Mendoza

37.865.121 de Vélez

Gloria Esperanza Sierra Delgado

30.204.389 de Barbosa

63.342.521 de Málaga

Antonio Garavito Granados

13.950.438 de Vélez

José Gabriel Copabán Rueda

13.804.989 de Bucaramanga

Yazmín Estela Rincón de Briceño

37.800.172 de Bucaramanga

Alejandrina Vera Díaz

37.836.281 de Bucaramanga

Laidy Beatriz Almeyda Barón

37.620.159 de Piedecuesta

Ludy Susana Álvarez Acevedo

60.253.364 de Pamplona

Myreya Herrera Hernández

28.387.253 de San José de Miranda

Martha Ligia Serrano Ramírez

60.284.122 de Cúcuta

María Janeth Cárdenas Alarcón

63.508.346 de Bucaramanga

Luz Nohora Palencia Calderón

28.075.462 de Concepción

Kemberly Cifuentes Ortiz

63.513.943 de Bucaramanga

César Tulio Almario Mercado

6.820.115 de Sincelejo

Alba Yolanda Gamboa Cote

60.254.005 de Pamplona

Juan de Jesús Forero Santana

5.724.900 de Rionegro

Gloria Esther Camacho Martínez

33.219.454 de Mompos

Leidy Judith Zambrano Monsalve

37.752.475 de Bucaramanga

Esther Lozano Vásquez

37.837.593 de Bucaramanga

Ana Graciela Barbosa Jaime

63.514.889 de Bucaramanga

Eduardo Navas Rey

91.341.971 de Piedecuesta

Elsa Cáceres Borrero

60.251.965 de Pamplona

Luz Marina Vargas Quintero

60.253.649 de Piedecuesta

Martha Edy Leal Galindo

60.253.297 de Pamplona

Yolanda Santander Fuentes

37.828.331 de Bucaramanga

Oscar Javier Meza Ortíz

91.241.200 de Bucaramanga

Yolanda Lucila Peña Sánchez

Nubia Hilda Solano Curtidor

63.443.925 de Piedecuesta

María Elena Grass de Rivera

27.980.889 de Barbosa

Ana Luisa Peña Sánchez

20.470.298 de Chía

Hilda Blanco de Cortés

27.981.553 de Barbosa

María Omaira García Ramírez

63.305.068 de Bucaramanga

Julia Adolfo Suárez Solano

2.173.599 de San José de Miranda

María Ofelia Ortiz de Bernal

28.306.770 de Puente Nacional

Betty Janeth Pabón Jerez

63.365.708 de Bucaramanga

Efrén Ramón Buendía Medina

13.476.609 de Cúcuta

Olga Inés Jaimes Jerez

63.298.731 de Bucaramanga

Bethy Torra Reatiga

28.358.291 de San Andrés

Catalina Gómez Vega

28.210.876 de Lebrija

Cruz Esperanza Gómez Vega

Ligia Alvarado Núñez

37.919.524 de Barrancabermeja

Amparo Reátiga Ortiz

28.358.085 de San Andrés

Nelly Delfina Méndez Barajas

60.253.600 de Pamplona

Campo Elías Anaya Barajas

5.691.053 de Molagavita

Clara Inés Gamboa Serrano

63.334.257 de Bucaramanga

Esperanza Bautista Alarcón

28.307.570 de Puente Nacional

Gloria Isabel Rodríguez Serrano

37.833.115 de Bucaramanga

Myriam Jaimes Santos

60.328.270 de Cúcuta

Doris Sierra Higuera

63.325.717 de Bucaramanga

Rafael Antonio García Parada

13.804.460 de Bucaramanga

Claudia Patricia Cano Moreno

37.548.824 de Bucaramanga

Ana Cecilia Gil Porras

63.280.056 de Bucaramanga

Mercedes Wandurraga Castellanos

41.649.251 de Bogotá

Juan Carlos Granados Portilla

88.156.638 de Pamplona

Ruth Angélica Peñaloza Angarita

63.275.222 de Bucaramanga

Julia Ramírez Gómez

Lucila Guisa Rueda

63.282.828 de Bucaramanga

Rosa Stella Patiño Becerra

63.335.147 de Bucaramanga

Luz Marina Ríos Forero

28.090.596 de Curití

Luz Martha Mejía Oróstegui

37.835.724 de Bucaramanga

Claudia Patricia Acero Burgos

63.481.393 de Bucaramanga

Luis Antonio Carrillo

13.352.409 de Pamplona

Claudia Esperanza Carrillo Pérez

63.321.442 de Bucaramanga

Eddy del Rosario Gutiérrez Zapata

63.288.105 de Bucaramanga

Lucila Perea Perea

28.099.437 de Charalá

Miguel Antonio Pacheco Monsalve

91.235.378 de Bucaramanga

Leyla Sarmiento Hernández

63.329.663 de Bucaramanga

María Teresa Torres Carvajal

28.238.606 de Málaga

Nelly Arenas de Archila

37.812.250 de Bucaramanga

Nidia Bohórquez Gómez

63.335.505 de Bucaramanga

Lilia Consuela Angarita Correa

63.368.829 de Bucaramanga

Diana Piedad Arenas Obregón

Blanca Nelly Morales Sanabria

63.283.292 de Bucaramanga

Ruth Mabel Pardo Pérez

37.930.023 de Barrancabermeja

Fanny Rubiela Correa Hurtado

63.391.270 de Málaga

Ana Elcida Correa Hurtado

28.056.532 de Carcasí

Johana García Mendivelso

1.098.638.168 de Bucaramanga

Luis Martín Flórez Lamus

5.706.284 de Piedecuesta

Gloria Inés Lozano Duarte

28.044.973 de California

Martha Lucia Pimiento Remolina

37.891.240 de San Gil

Ruth Jaimes Osma

28.295.255 de Piedecuesta

Janeth Amparo Archila Sánchez

37.707.058 de Charalá

Guerly Milena Fernández Duarte

37.713.534 de Bucaramanga

Juan Manuel Vargas Herrera

91.341.773 de Piedecuesta

Blanca del Carmen Prada Grimaldos

28.257.977 de Malagavita

Luz Dary Ariza Puentes

63.370.355 de La Belleza

Néstor Edulfo Castro Pineda

91.300.515 de La Belleza

Sara Pradilla de Rendón

37.812.495 de Bucaramanga

Lady Inés Herrera Hernández

28.387.165 de San José de Miranda

Blanca Otilia Contreras Jerez

60.251.391 de Pamplona

William Eduardo Camacho Moreno

13.833.589 de Bucaramanga

Daniel Martín Meneses Peñaranda

91.153.415 de Floridablanca

Sandra Milena Cadena Correa

63.499.661 de Bucaramanga

Luz Dary García Carrillo

37.860.238 de Bucaramanga

Blanca Azucena Ardila Mateus

28.366.081 de San Benito

Rosa Nelly Forero Daza

María Omaira Lobo Rojas

37.243.725 de Cúcuta

Nelly Merchán García

37.821.564 de Bogotá

Carmen Cecilia Chaparro Durán

49.758.785 de Valledupar

Marlene Arias Flórez

49.656.915 de Aguachica

Graciela Lizarazo Pedraza

37.836.678 de Bucaramanga

Eloina Jaimes Peña

28.067.956 de Cerrito

Luz Magaly Ramírez Fernández

63.328.313 de Bucaramanga

Santiago Pabón Contreras

91.295.643 de Bucaramanga

Nidia Yaneth Camargo Carrillo

63.498.981 de Bucaramanga

Rosalba López de Altahona

37.830.479 de Bucaramanga

Hernando Coronel Pardo

91.218.239 de Bucaramanga

Esther Montañez de Meza

28.238.577 de Málaga

Flor de María Ferreira Monsalve

63.441.260 de Piedecuesta

Mireya Serrano Mendoza

63.363.064 de Bucaramanga

Derly Lorena Quiroga Sierra

37.626.917 de Puente Nacional

5.706.071 de Piedecuesta

Fabiola Navas Rey

28.295.254 de Piedecuesta

Mónica Serleny Reátiga Esparza

63.484.748 de Bucaramanga

Esperanza Rondón Tasco

27.988.115 de Barichara

Myriam Barajas Ferreira

63.441.236 de Piedecuesta

María Beatriz Contreras González

40.513.250 de Arauca

Dila Martina Chacón Durán

28.078.484 de Confines

Lyda Amparo González Pérez

63.433.318 de Vélez

Luz Stella Caro Cala

28.268.112 de Oiba

Héctor Alonso Carrascal Pérez

18.972.931 de Curumaní

Ruth Vega Cala

63.328.876 de Bucaramanga

Robiel Herrera Ariza

5.660.067 de Guepsa

Orlando Morales Porras

13.833.535 de Bucaramanga

Carmen Cecilia Ramírez Camargo

63.297.943 de Bucaramanga

María Raquel Arenas Duarte

28.130.801 de Floridablanca

Carlina Rodríguez Velandia

63.391.995 de Málaga

Enif Jamel Buitrago Mejía

37.729.061 de Bucaramanga

Consuelo del Carmen Romero Otálvaro

63.293.576 de Bucaramanga

María Teresa Galvis de Castañeda

28.379.172 de San Gil

Claudia Patricia Pérez Morales

63.341.948 de Bucaramanga

Angélica María Gómez Vera

37.860.211 de Bucaramanga

28.267.750 de Oiba

María Elisa Ardila Rueda

28.168.934 de Guadalupe

María Cenía Carrillo Leal

63.278.431 de Bucaramanga

Sandra Santiago Ibarra

49.659.706 de Aguachica

María Antonia Delgado de Reyes

28.074.788 de Concepción

Alma Aida Ariza Duarte

63.502.796 de Bucaramanga

Israel Cáceres Ojeda

5.735.759 de San Andrés

Lucila Pico Torres

37.916.082 de Barrancabermeja

Aminta Márquez de Plata

28.495.222 de Zapatoca

Luis Carlos Correa Rueda

91.155.248 de Floridablanca

Ana Aide Pinilla Ariza

63.370.243 de La Belleza

Luz Marina García de Serrano

28.239.177 de Málaga

Elizabeth Niño Niño

37.705.904 de Charalá

Nubia Soto Mendoza

63.432.758 de Floridablanca

Blanca Aurora Rodríguez Peña

63.390.389 de Málaga

Luz Marina Gaitán Granados

27.681.831 de Chinácota

Doris Janeth Pinilla Chaparro

30.208.460 de Girón

José Heliodoro Jerez Ardila

5.598.946 de Bolívar

Alexandra Cardozo Mendoza

63.479.411 de Bucaramanga

Myriam Quiroga Moncada

63.329.622 de Bucaramanga

Luz Maritza Serrano Cáceres

63.282.210 de Bucaramanga

José Luis Beltrán Chacón

91.234.331 de Bucaramanga

91.246.568 de Bucaramanga

Ruth Gualdrón Arias

63.277.328 de Bucaramanga

Fredy Mantilla Mantilla

91.178.590 de Girón

Adrian Vega Armenta

77.023.358 de Valledupar

Clemente Agudelo Sánchez

13.836.816 de Bucaramanga

María Margy López Cáceres

41.480.463 de Bogotá

María Florángela Caballero Castellanos

28.296.134 de Piedecuesta

Armando Zárate Castellanos

91.285.532 de Bucaramanga

Hilarión Peña Rubiano

5.612.441 de Cerrito

Carmen Elisa Vásquez Méndez

28.097.376 de Charalá

Manuel José Franco Guacaneme

5.696.155 de Oiba

Luz Marina Rueda Forero

37.838.679 de Bucaramanga

Edna Patricia Estrada Hernández

63.320.025 de Bucaramanga

María del Rosario Ramírez

Lucila Bohórquez Rodríguez

28.357.422 de San Andrés

Zonia Amparo Campos Arismendy

63.448.962 de Floridablanca

Evila Gómez Mujica

37.837.797 de Bucaramanga

Melba Ligia Pedraza Calderón

63.444.909 d Floridablanca

Isabel Quintero Ayala

37.830.857 de Bucaramanga

Elsa Muñoz Acevedo

28.097.803 de Charalá

María Adela Arias Jaimes

27.958.946 de Bucaramanga

Fanny Cuevas Aleyda

28.296.619 de Piedecuesta

Eugenia Bermúdez Díaz

63.486.913 de Bucaramanga

Luis Antonio Velasco Cordero

91.101.775 de Socorro

Nelly Álvarez Valbuena

30.203.125 de Bucaramanga

Jaime Villamizar Figueroa

91.341.945 de Piedecuesta

Eunice Castiblanco Ángel

46.644.291 de Puente Boyacá

Manuel Jaimes Candela

13.920.389 de Málaga

Rocío Adriana Cadena Correa

63.356.955 de Bucaramanga

Jesús Alvarado Carvajal Niño

13.924.603 de Málaga

Neicy Margarita Delgado Sequera

28.358.214 de San Andrés

Ana Elva Peña de Lamus

28.067.464 de Cerrito

Pedro Jesús Acevedo Roa

13.833.478 de Bucaramanga

Francisco Javier Montañez Buitrago

91.349.451 de Piedecuesta

Ramón Flórez Rodríguez

5.704.840 de Piedecuesta

María Inés Arias Muñoz

28.253.456 de Mogotes

Valentina Villanueva García

36.313.186 de Neiva

Martha Azucena Álvarez de Arias

37.831.143 de Bucaramanga

Zoraida Noriega Palencia

Hernando Bautista Jaimes

5.735.081 de San Andrés

Libia Pilar Mesa Díaz

63.287.844 de Bucaramanga

Ligia Stella Correa Rangel

63.319.444 de Bucaramanga

Diva Esperanza Rueda Rueda

63.235.503 de Bucaramanga

Luz Mireya Silva Angulo

63.444.686 de Floridablanca

Carmen Aminta Gómez de Aguillón

28.238.880 de Málaga

Eugenio García Rivera

88.155.932 de Pamplona

Vilma Rojas Villamizar

28.104.724 de Charta

Edison Reyes Otero

91.347.085 de Piedecuesta

María Nieves Sarmiento Calderón

21.066.413 de Bogotá

Germán Martínez Olarte

5.668.947 de La Paz

Hermína Ordóñez Corredor

27.957.920 de Bucaramanga

23.273.828 de Tunja

Yaira Villamil Lesmes

51.820.323 de Bogotá

Zoraida Milena Torres Méndez

63.515.538 de Bucaramanga

Mary Luz Ávila de Giraldo

27.964.773 de El Guacamayo

Carmen Cecilia Cáceres Herrera

28.357.729 de San Andrés

Ligia Victoria Salazar Benítez

63.494.142 de Bucaramanga

Aura Isabel Carvajal Niño

63.390.831 de Málaga

Susana Zambrano Ramírez

63.390.983 de Málaga

1. Manifestó el apoderado de las personas relacionadas en el cuadro precedente, que en febrero 12 de 2013, presentó derecho de petición ante la Secretaría de Educación de Floridablanca, solicitando el reconocimiento y pago de la prima de servicios a sus poderdantes, según lo establecido en la Ley 91 de 1989.

2. Señaló que en febrero 27 de 2013, la Secretaría de Educación dio respuesta negativa a su solicitud, argumentando “que la ley 91 de 1989, en ningún momento crea una prima de servicios para el personal docente, sino que establece la continuación del reconocimiento de dichos conceptos a cargo de la nación, en virtud de la nacionalización de la educación y no del fondo de prestaciones sociales del magisterio” (f. 1 cd. ib.).

3. En marzo 11 de 2013 radicó recurso de reposición contra la respuesta emitida por la entidad, que negó el reconocimiento y pago de la prima de servicios, obteniendo respuesta también negativa.

4. Indicó que a sus poderdantes se les adeuda desde 2003 el pago de la prima de servicios,

creada por la Ley 91 de 1989, “equivalente a 15 días de salario, pagaderos en el mes de junio inmediatamente posterior al año de servicios”.

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente.

2. Copia del fallo emitido por el Tribunal Administrativo del Quindío en octubre 27 de 2011, M. P. Rigoberto Reyes Gómez, dentro de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, donde se reconoce la prima de servicios a una docente (fs. 254 a 286 ib.).

3. Copia de la sentencia de esta corporación T-1066 de 2012, M. P. Alexei Julio Estrada (fs. 287 a 344 ib.).

4. Copia de la aclaración de alcances del fallo referido en el punto anterior, que expidió el Ministerio de Educación Nacional, con destino a gobernadores, alcaldes y secretarios de educación de departamentos, distritos y municipios certificados y no certificados (fs. 345 a 349 ib.).

5. Ley 91 de 1989, por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (fs. 350 a 354 ib.).

6. Derecho de petición de febrero 12 de 2013, formulado por el apoderado de los accionantes, en solicitud del reconocimiento y pago de la prima de servicios entre el 2003 y el presente año (fs. 355 a 360 ib.).

7. Recurso de reposición de marzo 11 de 2013, interpuesto por el apoderado de los docentes, solicitando revocar el acto administrativo expedido por la Secretaría de Educación de Floridablanca y que, en su lugar, se reconozca, liquide y pague a favor de los docentes la prima de servicios (fs. 361 a 365 ib.).

8. Respuesta de la Secretaría de Educación de Floridablanca al derecho de petición (fs. 366 a 371 ib.).

9. Respuesta de la Secretaría de Educación, donde señala que “solo el Consejo de Estado tiene la facultad de unificación de jurisprudencia y hasta la fecha no ha existido jurisprudencia unificadora respecto a la prima de servicios de la Ley 91 de 1989, y respecto a la Corte Constitucional, ésta simplemente analizó... la razonabilidad de los fallos pero en

ningún momento ordenó o reconoció la prima de servicios” (f. 372 ib.).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

A. Respuesta de la Secretaría de Educación de Floridablanca

En julio 8 de 2013, mediante escrito dirigido al Juzgado de primera instancia, la Secretaria de Educación, señaló que la solicitud de reconocimiento y pago de la prima de servicios que pretende el apoderado, resulta improcedente pues existe otro medio de defensa judicial para hacer valer los derechos que alega violados y es al juez administrativo a quien corresponde analizar la legalidad del acto y realizar la interpretación.

Igualmente manifestó que el apoderado no prueba, ni sumariamente, que se haya violado o se estén violando derechos fundamentales por parte de la Secretaría, más cuando en su propio escrito reconoce que los entes territoriales reciben orientaciones del Ministerio de Educación Nacional.

Finalmente, indicó que la sentencia T-1066 de 2012, en que dice fundarse el apoderado, no concedió ni negó la prima de servicios, pues se limitó a afirmar que la interpretación expuesta por el Tribunal Administrativo del Quindío fue razonable y motivada.

B. Sentencia de primera instancia.

En julio 18 de 2013, el Juzgado Sexto Promiscuo Municipal de Floridablanca resolvió no conceder la tutela solicitada, por no cumplirse los requisitos indicados en el fallo T-093 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto)[1] para el pago de acreencias laborales por vía de tutela, razón por la cual, la misma no está llamada a prosperar.

C. Impugnación.

Mediante escrito de julio 25 de 2013, el apoderado de los demandantes impugnó el referido fallo, argumentando que en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha sostenido que por vía de tutela se podrá exigir el pago de aquellas acreencias laborales y prestacionales dejadas de pagar, cuando la falta de cancelación pone en peligro derechos fundamentales como la vida digna, el mínimo vital y la igualdad, particularmente cuando los salarios y prestaciones constituyen la única fuente de ingresos.

D. Sentencia de segunda instancia.

En septiembre 2 de 2013, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bucaramanga revocó el fallo impugnado, al considerar que al encontrarse los accionantes en las mismas condiciones de los docentes a quienes le fue reconocida la prima de servicios por el Tribunal Administrativo de Quindío, “debe la autoridad pública proveer por el trato igual en condiciones idénticas, en concordancia con el acceso a la administración de justicia en condiciones de igualdad”.

Por esta razón, señaló que “en aras de garantizar el derecho al debido proceso constitucional, la existencia del precedente judicial como fuente de decisiones administrativas, acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones y derecho a la igualdad, debe reconocerse la prima de servicios a favor de los accionantes, conforme la decisión adoptada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin desconocer que es la competente para desatar esta clase de controversias, pero que atendiendo a los principios de economía procesal y reconocimiento del precedente judicial, resulta necesario por vía de tutela acceder a las pretensiones de los actores”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar el presente asunto, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

Determinará esta Sala si el municipio de Floridablanca y su Secretaría de Educación han conculcado derechos fundamentales “al trabajo, dignidad humana, igualdad, pago oportuno de salarios y prestaciones sociales, debido proceso, mínimo vital”, como aseveró el apoderado de doscientas dieciocho (218) personas, señalando que trabajaron en dicho municipio y no se les ha pagado la prima de servicios desde el año 2003.

Para decidir, debe estudiarse la observancia, al incoar la acción de tutela, de los requisitos de (i) inmediatez y (ii) subsidiariedad, este último tomando en cuenta además si tal acción

es procedente para reclamar presuntos derechos laborales litigiosos y finalmente (iii) se efectuará el análisis del caso concreto.

Tercera. Evaluación del requisito de inmediatez para el pago de acreencias laborales. Reiteración de jurisprudencia[2].

3.1. El principio de inmediatez apunta al tiempo dentro del cual es racional ejercer la acción de tutela, para que sea oportuna la eventual concesión de la protección de los derechos fundamentales conculcados o en riesgo. De no cumplirse, suele resultar superfluo acometer el estudio de las demás circunstancias de las que dependería la prosperidad del amparo.

3.2. A partir de la declaración de inexequibilidad del artículo 11 del Decreto 2591 de 1991[3], que establecía que la acción de tutela “podrá ejercerse en todo tiempo, salvo la dirigida contra sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso, la cual caducará a los dos meses de ejecutoriada la providencia correspondiente”, esta Corte concretó que si bien procede ejercer la acción de tutela en cualquier momento, ello no significa que sea viable incoarla con completa independencia del transcurso del tiempo para presentar la petición, pues devendrá improcedente después de transcurrido un lapso irrazonablemente extenso, desde la fecha en que sucedieron los hechos y surgió la eventual vulneración, o emergió el riesgo contra los derechos fundamentales del actor.

Si bien no puede pretenderse la imposición jurisprudencial de un término fijo, ha de ser prudencialmente estimado, frente a las connotaciones propias de cada situación concreta, el tiempo que se deje transcurrir entre el acaecer conculcador o la amenaza y la presentación de la acción de tutela, precisamente dirigida a subsanar o contrarrestar el quebrantamiento o peligro, que nadie ha de soportar impávidamente si en realidad es grave e inminente.

3.3. Recuérdesse que, por disposición del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela, cuyo fallo “será de inmediato cumplimiento”, es un “procedimiento preferente y sumario”, que tiene por objeto procurar “la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública” (no está en negrilla en el texto original), objetivo reiterado y desarrollado por el Decreto 2591 de 1991, cuyo artículo 1º facilita esa prontitud al estatuir que todos los días y horas son hábiles para

interponerla, estando entre sus principios rectores la celeridad, la eficacia y la prevalencia del derecho sustancial (art. 3° ib.), mereciendo un trámite preferencial (art. 15 ib.) y un cumplimiento “sin demora” (art. 27 ib.).

De tal forma, precisamente ante la gravedad e inminencia de la amenaza o la vulneración de los derechos fundamentales de las personas, se ofrece esta vía judicial cuya potencialidad de amparo es notablemente superior a la de otros medios de defensa judicial, mecanismo que la preceptiva superior ha estatuido de manera sencilla y clara como eficaz amparo, que implica emplearlo pronto.

De tal manera, si entre la ocurrencia de la alegada conculcación o amenaza contra derechos cardinales y la presentación de la acción de tutela transcurre un lapso inexplicablemente extenso, es entendible que se infiera una menor gravedad o, aún más, irrealidad de la violación acusada, por lo cual no es razonable brindar la protección que caracteriza este medio de amparo, que ya no sería inmediato sino inoportuno.

3.4. A estas consideraciones, la Corte Constitucional ha añadido otras no menos importantes, como las relacionadas con la seguridad jurídica, que reclama la pronta resolución definitiva de las situaciones litigiosas, y el interés de terceros cuya situación podría verse injustamente afectada por el otorgamiento tardío de la protección constitucional al peticionario, cuando este no la reclamó dentro de un término razonable.

Cuarta. Improcedencia general de la acción de tutela para definir derechos litigiosos. Requisito de subsidiariedad. Reiteración de jurisprudencia[4].

Por consiguiente, si hubiere otros medios judiciales que resultaren eficaces para alcanzar la protección que se reclama, el interesado debe acudir a ellos, antes de pretender la defensa por vía de tutela.

En otras palabras, la subsidiariedad implica agotar previamente los medios de defensa legalmente disponibles al efecto, pues el amparo no puede desplazar los mecanismos específicos previstos en la correspondiente regulación común[6].

4.2. Adicionalmente, la solución de controversias laborales tiene como vía principal e idónea la jurisdicción laboral ordinaria o la contenciosa administrativa, según el caso, no debiendo

ser debatidas por el mecanismo tutelar, como regla general, pues ello alteraría el ordenamiento jurídico establecido, contribuyendo de paso a la “paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias, autorizando un uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela”[7], situación que debe ser evitada a partir de la constatación de los requisitos de procedencia de las acciones.

4.3. Acerca de las excepciones, se ha dicho que la idoneidad del medio procesal común debe ser verificada por el juez, atendiendo las circunstancias del caso y evaluando los siguientes elementos de juicio[8]: “(a) el tipo de acreencia laboral; (b) la edad del demandante – a fin de establecer si la persona puede esperar a que las vías judiciales ordinarias funcionen, su estado de salud –enfermedad grave o ausencia de ella–;(c) la existencia de personas a su cargo; (d) la existencia de otros medios de subsistencia. (e) La situación económica del demandante; (f) el monto de la acreencia reclamada; (g) la carga de la argumentación o de la prueba que sustenta la presunta afectación del derecho fundamental; (h) en particular del derecho al mínimo vital, a la vida o la dignidad humana, entre otras razones.”

Lo relacionado con los medios de prueba disponibles, es todavía más vinculante con las vías comunes de solución de conflictos de origen laboral, cuando el tema a decidir es altamente litigioso, esto es, que el derecho del actor no aparezca palmariamente demostrado y suscite un amplio acopio de elementos de convicción, junto al ponderado ejercicio de contradicción y apreciación, atendiendo los principios de lógica, ciencia y experiencia que informan la crítica de la prueba, las circunstancias relevantes del pleito y la conducta procesal de las partes, todo lo cual no se compadece con la naturaleza sumaria y célere del amparo constitucional.

4.4. Frente a la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se esté frente a un perjuicio irremediable, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará que tal es la magnitud cuando se constate, dadas las circunstancias del caso particular, que el daño es cierto e inminente y no emanado de conjeturas o especulaciones, sino razonablemente sustentado en la apreciación de hechos reales y apremiantes; que es grave, por su trascendencia contra el derecho fundamental que lesionaría; y de urgente atención, al ser inaplazable precaverlo o mitigarlo, para evitar

que se consume una lesión antijurídica de connotación irreparable [9].

Así, en virtud del referido carácter subsidiario de esta acción, es deber de los jueces verificar el cumplimiento de esos requisitos, de manera estricta. No obstante, existen situaciones en las que el análisis de procedibilidad de la tutela deberá efectuarse con un criterio más amplio, en virtud de la condición de quien solicite la protección, es decir, cuando el titular del derecho conculcado o en riesgo merece especial amparo constitucional (v. gr. niño; mujer bajo protección laboral reforzada; persona en situación de discapacidad, de pobreza extrema o de avanzada edad)[10].

Quinta. Caso concreto.

5.1. Mediante apoderado, los accionantes solicitaron, a través de la acción de tutela, la protección de derechos fundamentales que consideraron conculcados por la Alcaldía de Floridablanca y la Secretaría de Educación del mismo municipio, donde “desempeñan sus funciones como docentes o directivos docentes” pero no se les reconoce ni paga la prima de servicios, conforme lo establecido en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

Por lo anteriormente expuesto, pasa esta Sala de Revisión a examinar la procedencia de la acción de tutela, analizando los requisitos de inmediatez y subsidiariedad y evaluando si en el caso se presenta alguna excepción que permita el cubrimiento de derechos laborales por esta vía.

5.2. Es claro que los demandantes sí tienen la posibilidad de acudir a un procedimiento regular para reclamar el reconocimiento y pago de la prima de docentes del orden departamental a que creen tener derecho.

En efecto, se está en presencia de discrepancias en la interpretación de las normas que regulan derechos de esa categoría de trabajadores, que se puede dilucidar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como en efecto se hizo por parte de docentes de Quindío, quienes acudieron al Tribunal Administrativo respectivo, tal cual acá se ha aducido a modo de precedente, pero que, distinto a lo pretendido, reafirma que sí existe un medio judicial común al alcance de los interesados, tornándose “prima facie” improcedente la acción de tutela.

5.3. Es conveniente destacar, así mismo, que en el presente caso no se ha evidenciado la inminencia de un perjuicio irremediable contra derechos fundamentales de los actores, pues la prima de servicios no constituye su única fuente de recursos, de donde puede concluirse que no está demostrada la afectación del derecho al mínimo vital, que sin duda les habría hecho reaccionar oportunamente y no habrían dejado pasar tantos años para reclamar el amparo constitucional, inacción que, no tratándose del pago de mesadas pensionales sino del controvertido cubrimiento de una eventual prima de servicios, redundaría en la vulneración del antes referido principio de inmediatez.

5.4. Respecto a la vulneración al derecho a la igualdad que se alega a nombre de los docentes de Floridablanca, la situación de ellos difiere de la de los profesores del Quindío y no admite asimilación, pues estos últimos sí acudieron a la jurisdicción contencioso administrativa, a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de manera que no ha de aplicarse per se la misma consecuencia jurídica a dos contextos claramente diferenciados.

5.5. Por todo lo anterior, será revocada la sentencia de septiembre 2 de 2013 proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bucaramanga, que en su momento revocó la dictada en julio 18 del mismo año por el Juzgado Sexto Promiscuo Municipal de Floridablanca, dentro de la acción de tutela incoada mediante apoderado por Sandra Evelia Blanco Delgado y otros, relacionados en el cuadro 1 de esta providencia, contra el municipio y la Secretaría de Educación de Floridablanca. En su lugar, se declarará improcedente esta acción, por haberse quebrantado los principios de inmediatez y de subsidiariedad, propios del procedimiento constitucional excepcional de tutela.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de septiembre 2 de 2013, proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Bucaramanga, que en su momento revocó la dictada en julio 18 del mismo año por el Juzgado Sexto Promiscuo Municipal de Floridablanca, dentro de la acción

de tutela incoada mediante apoderado por Sandra Evelia Blanco Delgado y otros, contra el municipio y la Secretaría de Educación de Floridablanca. En su lugar, se dispone DECLARAR IMPROCEDENTE dicha acción.

Segundo.- Por Secretaría General de esta corporación, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] “(1) que el problema que se debate sea de naturaleza constitucional, es decir, que pueda implicar la violación de derechos fundamentales de alguna de las partes de la relación laboral, puesto que si lo que se discute es la violación de derechos de rango legal o convencional, su conocimiento corresponderá exclusivamente al juez laboral; (2) que la vulneración del derecho fundamental se encuentre probada o no sea indispensable un amplio y detallado análisis probatorio, ya que si para la solución del asunto es necesaria una amplia controversia judicial, el interesado debe acudir a la jurisdicción ordinaria pues dicho debate escapa de las atribuciones del juez constitucional y (3) que el mecanismo alternativo de defensa sea insuficiente para proteger íntegramente los derechos fundamentales amenazados o vulnerados y no resulte adecuado para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental.”

[2] Cfr. T-093 de febrero 15 de 2010, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-355 de mayo 11 y T-678 de septiembre 2, ambas de 2010 y M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-426 de mayo 17 de 2011, M. P. Juan Carlos Henao Pérez; T-617 de agosto 16 de 2011, M. P. María Victoria Calle Correa; T-860 de noviembre 15 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-055 de febrero 9 y T-087 de febrero 16, ambas de 2012 y M. P. Nilson Pinilla Pinilla; entre muchas otras.

[3] C-543 de octubre 1° de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[4] Cfr. T-620 de agosto 8 de 2002, M. P. Álvaro Tafur Galvis; T-742 de septiembre 12 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-441 de mayo 29 de 2003, M. P. Eduardo Montealegre Lynett; T-983 de noviembre 16 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería; T-784 de octubre 20 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-890 de noviembre 24 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

[5] “Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” (Inc. 3° art. 86 Const.).

[6] Cfr. SU-622 de junio 14 de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería.

[7] T-304 de abril 28 de 2009, M. P. Mauricio González Cuervo.

[8] Explicados en la sentencia T-1033 de diciembre 14 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[9] Cfr. T-1316 de diciembre 7 de 2001, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes y T-097 de febrero 22 de 2011, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

[10] T-497 de junio 16 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.