

Sentencia T-282/15

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

El principio de subsidiariedad se deriva del carácter residual de la acción de tutela. Esos elementos normativos atribuyen a los ciudadanos el deber de agotar los medios judiciales ordinarios que tiene a su disposición para defender sus derechos fundamentales. A su vez, indican que la acción de tutela procede cuando el interesado carezca de herramienta procesal para obtener sus pretensiones. Sin embargo, esa regla general cuenta con dos excepciones, que son: i) la carencia de idoneidad y de eficacia de la acción ordinaria; y ii) en las hipótesis en que el amparo a los derechos procede de forma transitoria con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable. El carácter residual de la acción de tutela pretende que ese recurso no elimine la utilidad de las herramientas judiciales ordinarias. De ahí que sustenta el principio de subsidiariedad y la necesidad que esa acción constitucional de defensa de derechos sea utilizada cuando la persona carezca de acciones jurisdicciones.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

La acción de tutela es procedente, siempre que ante la demora de los recursos judiciales ordinarios exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable a los derechos de los actores, eventos en que el amparo constitucional se concederá transitoriamente.

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

La Corte Constitucional ha estimado que la acción tutela que pretende el pago de acreencias laborales es procedente, siempre y cuando la falta del desembolso afecte el mínimo vital del actor o de su familia. En caso de que ello no suceda, el interesado deberá acudir a los medios ordinarios de defensa judicial de derechos.

ACCION DE TUTELA PARA RECLAMAR ACREENCIAS LABORALES-Improcedencia por existir

otro medio de defensa judicial y no acreditarse la existencia de un perjuicio irremediable

Referencia: Expedientes T-4.720.131, T-4.747.403, T-4.752.700 y T-4.752.701.

Acciones de tutela instauradas por: i) Nelson Petro Guevara y otros; ii) Rosa Taidith y otros contra el Municipio de Santa Cruz de Lorica Córdoba; iii) Abel Adalberto Inañez Buelvas y otros; así como iv) Elibardo Valera Aponte y otros con la Secretaria de Educación del Departamento de Córdoba.

Magistrada (e) Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil quince (2015).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Martha Victoria Sáchica Méndez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se pone fin al trámite de revisión de los siguientes fallos de tutela dictados dentro de los procesos de la referencia, en su orden:

Expediente

Fallos de tutela

T-4.720.131

Primera Instancia: sentencia del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica Córdoba, del 16 de Julio de 2014.

Segunda Instancia: sentencia del Juzgado Penal del Circuito de Lorica Córdoba, del 15 de agosto de 2014.

T-4.747.403

Primera Instancia: sentencia del Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Lorica Córdoba, del 1º de Septiembre de 2014.

Segunda Instancia: sentencia del Juzgado Penal del Circuito de Lorica Córdoba, del 10 de octubre de 2014.

T-4.752.700

Primera Instancia: sentencia del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica Córdoba, del 23 de Julio de 2014.

T-4.752.701

Primera Instancia: sentencia del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica Córdoba, del 23 de Julio de 2014

I. ANTECEDENTES

Los siguientes expedientes corresponden a ciudadanas y ciudadanos que actuando a través de abogado solicitaron el reconocimiento de prestaciones sociales que se derivaron de su vínculo laboral con el municipio de Santa Cruz de Lorica en el departamento de Córdoba. Las pretensiones incluyen el desembolso de los dineros correspondientes a: i) primas de antigüedad así como de servicio; ii) la revisión de la homologación y nivelación salarial, petición que comprende la actualización de factores que quedaron fuera de ese proceso, por ejemplo las horas extras, nocturnas, dominicales, festivas, las primas técnica por evaluación al desempeño, de antigüedad, semestral, las cesantías dejadas de pagar y la indexación mensual, así como el retroactivo de esos rubros.

1. Expediente T-4.627.891 (caso 1)

1.1. Hechos

a. Las (os) 46 accionantes son docentes en el municipio de Santa Cruz de Lorica Córdoba.

b. De acuerdo al artículo 15 de la Ley 91 de 1989, las (os) educadoras tienen derecho a la

prima de servicios, prestación que la entidad territorial demandada no ha cancelado a las (os) demandantes. Lo propio ha sucedido con la prima de antigüedad, rubro que reconoció la ordenanza 008 de 1986 a los tutelantes.

c. Por ello, el profesional en derecho que representa a las (os) accionantes presentó derechos de petición solicitando a la administración que reconociera y pagara a sus representados las primas de: i) servicio causadas en los años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013; ii) antigüedad que correspondió a las anualidades de 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2012. También pidió que se regularice el pago de las prestaciones citadas. Sin embargo, la entidad territorial accionada no ha emitido respuesta alguna sobre las solicitudes.

1.2. Argumentos de la demanda

El abogado de los interesados advirtió que el municipio de Santa Cruz de Lorica ha omitido cancelar las primas de servicio y de antigüedad a las que tiene derecho. Resaltó que esa entidad territorial es la competente para desembolsar esas prestaciones, dado que el Ministerio de Educación certificó a esa administración local en materia educativa, validación que significó la adopción de docentes de nivel nacional y departamental. Así mismo, subrayó que las citadas acreencias cuentan con una amplia consagración legal en los artículos 6, 115, 81 de la Leyes 60 de 1993, 115 de 1994 y 012 de 2003 respectivamente.

El profesional en derecho precisó que la omisión en el pago de acreencias referidas afecta a sus clientes, puesto que impiden que éstos desarrollen sus planes de vida, máxime si se tiene en cuenta que esos valores hacen parte del salario de las (os) docentes.

Por último, citó in extenso la jurisprudencia de esta Corporación que explica el principio de subsidiariedad[1]. En ese acápite, explicó las hipótesis de procedencia de la acción de tutela.

1.3. Intervención de la entidad demandada

El señor Francisco Sajaud León, apoderado judicial de la alcaldesa del municipio de Santa Cruz de Lorica, solicitó que la demanda fuese declarada improcedente, toda vez que las (os) accionantes cuentan con otros medios judiciales para lograr el pago de las primas de

servicio y de antigüedad. Subrayó, que las (os) tutelantes no demostraron que se encontraran en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable o que las herramientas judiciales sean inidóneas o ineficaces para amparar sus derechos fundamentales. Al respecto citó la sentencia T-183 de 2013, providencia en que la Corte advirtió sobre la improcedencia de las tutelas que persiguen el pago de acreencias laborales, regla que se estableció en el estudio de una demanda contra la entidad territorial que defiende por hechos similares a los actuales.

Para el abogado de la entidad territorial, los interesados solicitaron pretensiones de carácter laboral que carecen de relación con la vulneración de derechos fundamentales. Además señaló que la mayoría de las acreencias que solicitan se encuentran prescritas.

1.4. Decisión de primera instancia

El 16 de Junio de 2014, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica Córdoba concedió el amparo a los derechos de las (os) demandantes, de modo que ordenó a la entidad territorial demandada cancelar las primas de servicio y de antigüedad con la respectiva indexación y pago de intereses moratorios, prestaciones que se cancelarán con cargo a los recursos del sistema general de participaciones.

El juez instancia consideró que los medios judiciales ordinarios eran ineficaces e inidóneos para proteger los derechos de las (os) petentes, porque esas herramientas procesales, de un lado carecen de sencillez, rapidez y efectividad, de otro lado no tienen la aptitud para salvaguardar el derecho a la igualdad salarial. Al respecto, adujo que la omisión en el pago de las primas solicitadas vulneró ese principio, en la medida en que otros funcionarios del Estado han recibido el desembolso de esa prestación, como los docentes de la ciudad de Armenia y los servidores de regímenes laborales exceptuados que trabajan en el Ministerio de Defensa, el Departamento Administrativo de Planeación y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Más adelante, precisó que la prima de servicio para los docentes territoriales tiene reconocimiento en las Leyes 91 de 1989, 115 de 1994 y 812 de 2003. Además, manifestó que el pago de esa prestación se encuentra a cargo de los municipios, puesto son los encargados de cancelar los salarios a los maestros y la prima de servicio es factor salarial.

Frente a la prima de antigüedad, el funcionario jurisdiccional señaló que los maestros a nivel territorial tienen derecho a esa prestación social por la ordenanza 08 de 1985, proferida por la Asamblea del Departamento de Córdoba. Explicó que ese acto administrativo general se encuentra vigente y goza de presunción de legalidad. Por ende, la administración tiene el deber de cancelar la citada prestación, obligación que recae en los municipios que recibieron a los docentes producto de la acreditación educativa de la entidad territorial, tal como ocurrió con el municipio accionado.

1.5. Impugnación

El abogado del Municipio de Santa Cruz de Lorica impugnó el fallo de primera instancia, empero no presentó argumento alguno que sustentara la alzada.

1.6. Sentencia de segunda instancia

El 15 de agosto de 2014, el Juzgado Penal del Circuito de Lorica confirmó la sentencia de primera instancia, que amparó los derechos a la igualdad y al mínimo vital de los accionantes, porque la ausencia de pago de las primas de servicio así como de antigüedad impide que los demandantes satisfagan sus necesidades básicas. Adicionalmente, la entidad territorial demandada incurrió en un trato discriminatorio con relación a los peticionarios, en razón de que esos emolumentos fueron cancelados a otros docentes.

1.7. Pruebas relevantes del proceso.

Las (os) profesoras (es) Nelson Petro Guevara, Dinelys de Jesús Mórelo Ballesteros, María Eugenia Narváez Bello, Carlos Enrique Espitia Calderón, Pedro Antero Rhenals España, Claudia Patricia Segura, Orlando Rafael Miranda Peinado, Adriana Patricia López Oquendo, Luis Miguel Quiroz. Arroyo, Pedro Manuel Luque Santiago, Lía Margarita Morales Núñez, María Eugenia Consuelo De Jesús De León Martínez, Isidro Manuel Lozano Mercado, Antonio María Puche López, Ehs melting Enrique Ramos Zarante, Nil Margarita Zarur Ballesteros, Mónica María Lozano Ballesteros, Evelin Stella Arteaga Sánchez, Nelys Stella Rodríguez De Brango, Nelsy Del Socorro Díaz Blanco y Fares Lavan Sossa Mórelo allegaron al proceso: i) poder especial, documento que facultó al abogado José Martín Palma Ortiz para presentar acción de tutela contra el Municipio de Santa Cruz de Lorica, demanda que tiene la finalidad de proteger sus derechos de petición, al trabajo y al debido proceso;

ii) las resoluciones de nombramiento de cada docente y la posesión de cargo de los mismos, actos que demuestran que ellos hacen parte de la administración; y iii) copia de los certificados salariales, que constatan el sueldo devengado, al igual que los factores que la contemplan. (Folio 13-149 Cuaderno 2)

· Las (os) docentes Leida Cumplido Chica, Yolanda Corrales de Nisperuza, Cesar Augusto Herrera López, Elida Mongoes Pineda y Sixta Consuelo Corrales Lugo solamente adjuntaron al proceso el poder que facultó al abogado José Martín Palma Ortiz para presentar acción de tutela (Folios 150 -155 Cuaderno 2). En el caso de los señores Wilber Caraballo Doria, Lorney del Carmen San Martín Montiel solo existe el poder otorgado al abogado Ramón Enrique Fuentes Alvares, mandato que se substituyó el profesional en derecho José Martín Palma Ortiz (Folios 228 -230 Cuaderno 2).

· Las (os) ciudadanas (os) señores Luis Arturo Duarte Romero, Elena del Carmen Valdés García, Elvis Aneth Ávila Doria, Carmen Cecilia, Torralvo Pineda, María del Carmen Pinto Herrera, Milton José Ramos Correa, Martha Luz Arteaga Arteaga, Patricia Duarte Romero, Emilse del Socorro Doria Cantero, Ena Isabel Solipa Navarro, Celia María Cristina de los Ángeles Benedetti de León, Jairo Luis Martínez Benítez, Ariel Valdés García, Luis Javier Burgos Solipa presentaron como pruebas documentales: i) el poder especial que facultó al abogado Jorge Carlos Torralvo Pineda para presentar acción de tutela contra el Municipio de Santa Cruz de Lorica, demanda que tiene la finalidad de proteger sus derechos de petición, al trabajo y al debido proceso; ii) substitución de esos poderes a al señor José Martín Palma Ortiz, mandatos que inicialmente fueron otorgados al señor Torralvo Pineda; y iii) las resoluciones de nombramiento de cada docente y la posesión de cargo de los mismos, actos que demuestran que ellos hacen parte de la administración (Folios 156-215 Cuaderno 2).

2. Expediente T-4.747.403

2.1. Hechos

a. Las ciudadanas y ciudadanos Aceneth Morales Ballesteros, Dora Cecilia Quiñones León, Adelina Rosa Dimas Ortega, Yovelis del Carmen Pérez Hoyos, Rosa Taidith Cabria Martínez son docentes en el municipio de Santa Cruz de Lorica.

b. De acuerdo al artículo 15 de la Ley 91 de 1989, los educadores tienen derecho a la prima de servicios, prestación que la entidad territorial demandada no ha cancelado a las (os) demandantes. Adicionalmente, la administración ha cancelado a las (os) tutelantes la prima de antigüedad.

c. Ante esa situación, el apoderado de las (os) demandantes solicitó a la entidad demandada los pagos de las primas de servicios y de antigüedad. La Secretaría de Educación del Departamento de Córdoba no ha dado respuesta a tales peticiones.

2.2. Argumentos de la demanda

El abogado de los interesados advirtió que el municipio de Santa Cruz de Lorica ha omitido cancelar a sus poderdantes las primas de servicio y de antigüedad, rubros que constituyen salario. El profesional en derecho precisó que la omisión en el pago dichas acreencias afecta a sus clientes, puesto que impiden que éstos desarrollen sus planes de vida y les causa innumerables problemas económicos.

La entidad territorial demandada desconoció los derechos al trabajo y a la dignidad humana de los docentes, en la medida en que esa decisión implica que no canceló a los servidores públicos todos los elementos que constituyen salario.

Por último, citó in extenso la jurisprudencia de esta Corporación que explica el principio de subsidiariedad[2]. En ese acápite, explicó las hipótesis de procedencia de la acción de tutela.

2.3. Intervención de la entidad demandada

El señor Francisco Sajaud León, apoderado judicial de la alcaldesa del municipio de Santa Cruz de Lorica Córdoba, solicitó que la demanda fuese declarada improcedente, toda vez que los accionantes cuentan con otros medios judiciales para lograr el pago de las primas de servicio y de antigüedad. Subrayó, que los tutelantes no demostraron que se encontraran en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable o que las herramientas judiciales sean inidóneas o ineficaces para proteger sus derechos fundamentales. Al respecto, citó la sentencia T-183 de 2013, providencia que advirtió la improcedencia de las tutelas que persiguen el pago de acreencias laborales. En esa oportunidad, la Corte estudió una

demanda promovida contra la entidad territorial accionada por hechos similares a los que estudia hoy la Sala.

Para abogado de la entidad territorial, las (os) interesadas (os) solicitaron pretensiones de carácter laboral que carecen de nexo con la vulneración de derechos fundamentales. Además, señaló que la mayoría de las acreencias que piden los peticionarios se encuentran prescritas, de modo que el juez de tutela no puede ordenarlos. Finalmente, advirtió que las (os) docentes omitieron aportar las pruebas que demuestran que la actuación de la Secretaría de Educación quebrantó su derecho al mínimo vital.

2.4. Decisión de primera instancia

El 1º de Septiembre de 2014, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal Loricá Córdoba concedió el amparo a los derechos de las (os) demandantes, de modo que ordenó a la entidad territorial demandada cancelar las primas de servicio y de antigüedad con la respectiva indexación y pago de intereses moratorios, prestaciones que se cancelarán con cargo a los recursos del sistema general de participaciones.

El juez de instancia consideró que los medios judiciales ordinarios eran ineficaces para proteger los derechos de los peticionarios, porque esas herramientas procesales no responden de manera rápida a la difícil situación en que se encuentran. Es más, la demora de la jurisdicción ordinaria pone en riesgo la existencia del núcleo familiar de los tutelantes, pues carecen de los recursos para satisfacer sus necesidades básicas, circunstancias que implica la afectación a su mínimo vital. Resaltó que la entidad accionada no aportó resolución alguna que desvirtuó la conculcación de ese principio constitucional.

Esos argumentos indican que la entidad territorial demandada quebrantó los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al trabajo de las (os) demandantes.

2.5. Impugnación

El abogado del Municipio de Santa Cruz de Loricá impugnó el fallo de primera instancia, empero no presentó argumento alguno que sustentara el recurso.

2.6. Sentencia de segunda instancia

El 10 de octubre de 2014, el Juzgado Penal del Circuito de Lórica confirmó la sentencia de primera instancia, fallo que amparó los derechos a la igualdad y al mínimo vital de los accionantes. La decisión se sustentó en que la ausencia de pago de las primas de servicio así como de antigüedad impide que los demandantes satisfagan sus necesidades básicas. La entidad territorial demandada incurrió en un trato discriminatorio con relación a las (os) tutelantes, en razón de que esos emolumentos fueron cancelados a otros docentes que se encontraban en la misma situación de aquellos.

2.7. Pruebas relevantes del proceso.

Las (os) profesoras (es) Aceneth Morales Ballesteros, Dora Cecilia Quiñones León, Adelina Rosa Dimas Ortega, Yovelis del Carmen Pérez Hoyos, Rosa Taidith Cabria Martínez aportaron como prueba a los procesos: i) el poder especial, documento que faculta a la abogada Margarita Martínez Martínez para presentar acción de tutela contra el Municipio de Santa Cruz de Lórica, demanda que tiene la finalidad de proteger sus derechos de petición, al trabajo y al debido proceso; y ii) las resoluciones de nombramiento de cada docente y la posesión de cargo de los mismos, actos que demuestran que ellos hacen parte de la administración (Folios 43-64 Cuaderno).

3. Expediente T-4.752.700.

3.1. Hechos

a. Los 1592 accionantes son docentes en el departamento de Córdoba. Además, 10 de los demandantes que laboraron en dicha entidad territorial ya fallecieron, por lo que sus herederos concurrieron al proceso de tutela.

c. Ante esa situación, el profesional en derecho que representa a las (os) accionantes presentó derechos de petición solicitando a la administración que reconociera y pagara a sus representados las primas de servicio y de antigüedad. Sin embargo, esa petición no ha tenido respuesta alguna.

3.2. Argumentos de la demanda

El abogado de los interesados advirtió que el Departamento de Córdoba ha omitido cancelar a sus poderdantes las primas de servicio y de antigüedad, situación que ha

afectado sus derechos. Resaltó que la tutela se presenta para impedir que se configure un perjuicio irremediable a los derechos de las (os) docentes, lesión que se representa en que la “ley 1150 de 2014, tiene una vigencia y aplicabilidad que va hasta el 20 de julio de 2014, lo cual nos indica que en términos de inmediatez la entidad se encuentra en mora de hacer los trámites administrativos ante el Ministerio de Educación Nacional para obtener el reconocimiento retroactivo de las deudas”. Así mismo, estimó que los medios judiciales ordinarios son ineficaces, toda vez que implican amplios términos procesales, máxime cuando los poderdantes son un grupo a quienes la administración no ha reconocido esas prestaciones. Incluso, señaló que afecta el mínimo vital de las (os) funcionarias (os), en la medida en que sin esos ingresos no pueden satisfacer sus necesidades básicas.

El profesional en derecho precisó que la entidad territorial demandada ha omitido el cumplimiento de derechos laborales que son ciertos e indiscutibles. La administración local ha vulnerado constantemente las garantías de la relación de trabajo de las (os) profesoras (es), al no cancelar las citadas prestaciones.

De un lado, señaló que el Decreto 1545 de 2013 reconoció a los maestros el derecho a percibir la prima de servicios. Sin embargo, ese acto administrativo general olvidó la existencia de la deuda de los años pasados, como quiera que el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 consignó esa prestación a favor de los profesores. Al respecto, recordó que la sentencia T-1066 de 2012 reconoció que los docentes tienen derecho a la prima de servicio. Además, subrayó que ese rubro constituye salario, en la medida en que es un pago habitual. Esa posición se sustentó en conceptos del Consejo de Estado.

De otro lado, indicó que el Departamento de Córdoba ha reconocido a otros funcionarios adscritos a la secretaria de educación la prima de antigüedad, mientras los demandantes no han recibido pago alguno. Además, el proceso de descentralización educativa de las Leyes 60 de 1993, 114 de 1994 y 715 de 2001 no afecta el derecho que tienen los peticionarios de recibir esta prestación, puesto las normas de rango legal no excluyen la posibilidad de que las ordenanzas creen derechos para los funcionarios, tal como hizo la 08 de 1986.

Por último, concluyó que la actuación de la entidad demandada vulnera los derechos al mínimo vital, a la igualdad y a dignidad de sus poderdantes, porque: i) no reciben los ingresos adecuados para subsistir; ii) la prima de navidad y de antigüedad son reconocidas

a otros trabajadores de la Secretaria de Educación, empero no a las (os) demandantes; y iii) la omisión en ese desembolso constituye un trato indigno.

3.3. Intervención de la entidad demandada

El señor William Cesar Tapia Espitia, Secretario del Departamento de Córdoba, solicitó que demanda fuese declarada improcedente, toda vez que las (os) accionantes cuentan con otros medios judiciales para lograr el pago de las primas de servicio y de antigüedad. Conjuntamente, enfatizó que el derecho al mínimo vital de los peticionarios no se ve afectado, porque la administración ha cancelado de manera constante e ininterrumpida su salario.

Además, reconoció que los docentes tienen derecho a la prima de servicios desde expedición de la Ley 91 de 1989. Sin embargo, a partir de la vigencia del Decreto 1545 de 2013, el Ministerio de Educación Nacional acogió esa tesis. En la actualidad, la administración se encuentra estudiando si existe la retroactividad de la acreencia de la dicha remuneración.

Con relación a la prima de antigüedad, el funcionario público señaló que la ordenanza 008 de 1989 consignó dicha prestación. No obstante, ese pago se realiza a los trabajadores administrativos de la secretaría, toda vez que existe sustentó legal para ello. Mientras en el caso de los docentes se presenta duda sobre el respaldo legal de ese ingreso.

3.4. Decisión de primera instancia

El 23 de abril de 2014, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal Lorica Córdoba concedió el amparo a los derechos de las (los) demandantes, de modo que ordenó a la entidad territorial demandada cancelar las primas de servicio y de antigüedad con la respectiva indexación y pago de intereses moratorios, prestaciones que se cancelarán con cargo a los recursos del sistema general de participaciones.

El juez instancia consideró que los medios judiciales ordinarios eran ineficaces y no idóneos para proteger los derechos de los peticionarios, porque no existe otra herramienta judicial más efectiva para obtener el pago de un monto que es salario. Es más, resaltó que las acciones ordinarias no tienen la aptitud para salvaguardar el derecho a la igualdad salarial,

principio que se afectó cuando varios trabajadores de regímenes exceptuados recibieron los desembolsos de las primas de servicio y de antigüedad, mientras las maestras (os) no acceden al mismo beneficio.

Más adelante, precisó que la prima de servicio para los docentes tiene reconocimiento en las Leyes 91 de 1989, 115 de 1994 y 812 de 2003. Ese derecho incluye a los maestros nacionales y territoriales, dado que sería contrario a la igualdad pagar ese dinero a los primeros y no a los segundos. Además, manifestó que el pago de esa prestación se encuentra a cargo de los municipios, puesto son los obligados de prestar el servicio de educación. Dentro de esa función se incluye cancelar los salarios a los maestros, desembolso que se compone de varios dineros, entre ellos la prima de servicios. De hecho, el Consejo de Estado ha precisado que ese ingreso se usa para liquidar otras prestaciones como la pensión, debido a que es factor salarial.

Frente a la prima de antigüedad, el funcionario jurisdiccional señaló que los maestros de nivel territorial tienen derecho a esa prestación social por la ordenanza 08 de 1985, proferida por la Asamblea del Departamento de Córdoba, acto administrativo general que se encuentra vigente y con presunción de legalidad. La prima de antigüedad es un derecho adquirido de los trabajadores que prestan sus servicios para el departamento, prerrogativa que se reconoce como factor salarial. A su vez, la administración tiene el deber de cancelar la citada prestación, obligación que recae en el departamento, en razón de que es el empleador y nominador directo de las (os) demandantes. Para el juez de instancia, el Departamento de Córdoba incurrió en una infracción normativa que significó la causación de intereses moratorios.

3.5. Impugnación

El Secretario del Departamento de Córdoba impugno de manera extemporánea el fallo de instancia. En ese documento reiteró que la acción de tutela era improcedente, como quiera que las (os) demandantes tienen otros medios de defensa judicial para obtener el reconocimiento, así como liquidación de las primas de servicio y de antigüedad. La acción de tutela no es el mecanismo adecuado para ordenar el pago y liquidación de acreencias laborales. Finalmente, recordó que el plazo que estableció el juez de instancia para cumplir la sentencia es demasiado corto, puesto que se requieren varios trámites administrativos

para obtener los recursos que cancelaran las sumas ordenadas con cargo al sistema general de participaciones.

3.6. Pruebas relevantes del proceso.

- Copia de los certificados salariales de los docentes Eduardo Urrutia Medina, Elsa Everria Soto, Enalba María Ortega Bettin, Alfa Callejas Alvarez, Enteh María Patternina de Combatt, Escilda Mogollon Franco, Eustorgio José Martinez Pertuz, documentos que evidencian que el Departamento de Córdoba no canceló a esos actores las primas de servicio y de antigüedad. (Folios 46 – 52 Cuaderno 2).

- Copia de las peticiones presentadas por el abogado Edgar Manuel Macea Gómez a la Secretaria de Educación del Departamento de Córdoba, solicitudes que piden el reconocimiento de las primas de servicio y de antigüedad. Entre los años 2008 y 2012, el profesional en derecho formuló esas peticiones (Folios 53 – 66 Cuaderno 2)

- Copia de la respuesta al derecho de petición presentada el 24 de mayo de 2013, que solicita el reconocimiento de unas prestaciones. En ese acto administrativo, la Secretaría de Educación relaciona: i) el personal administrativo que recibió la prima semestral; y ii) los funcionarios, los docentes, y directivos a quienes se les canceló la prima de antigüedad. Con relación a la prima de servicios, la entidad territorial advirtió que ese pago depende de la autorización del Ministerio de Educación Nacional, entidad que se encuentra estudiando la procedencias de ese desembolso, porque éste solo se ha ordenado por fallos judiciales (Folios 69 – 71 Cuaderno 2)

- Los poderes especiales que las (os) accionante otorgaron al abogado Edgar Manuel Macea Gómez con el fin que los represente en el proceso de tutela, acción constitucional que pretende el reconocimiento de las primas de servicio y de antigüedad, así como la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la dignidad humana y al trabajo. La mayoría de los mandantes se encuentran acompañados de las cédulas de ciudadanía de las (os) peticionarios (Folios 155 – 1959 Cuaderno 2)

4. T-4.752.701

4.1. Hechos

a. Los 1338 accionantes son funcionarios administrativos que trabajan en varias instituciones educativas en el Departamento de Córdoba. Además, otros 13 demandantes laboraron en dicha entidad territorial, empero fallecieron. Por ello, sus herederos concurrieron al proceso de tutela.

b. En el año de 2008 y en cumplimiento de las directivas del Ministerio Nacional de Educación, la Secretaria de Educación del Departamento de Córdoba procedió a nivelar y homologar los salarios de su planta de personal. Sin embargo, en ese proceso no se incluyeron algunos factores salariales y condiciones laborales, por ejemplo las horas extras, la prima técnica por evaluación al desempeño reglamentada en los Decretos 2164 de 1991 y 1276 de 20013, la prima de antigüedad, la prima semestral, las cesantías dejadas de pagar y la indexación mensual, así como el retroactivo de la homologación.

c. Ante esa situación, el profesional en derecho que representa a las (os) accionantes presentó derechos de petición solicitando a la administración que reconociera y pagara a sus representados las sumas referidas.

d. En el oficio SED TH No 1984 de 2011, la Secretaría de Educación Departamental señaló que se encuentra adelantando el estudio y el trámite para determinar el monto de la acreencia que se refieren a las cesantías, los retroactivos, los intereses moratorios en el proceso de homologación y nivelación salarial.

e. En el acto administrativo SED TH No 1983 de 2011, la entidad accionada indicó que se encuentra realizando el estudio de la revisión del proceso de homologación y de nivelación salarial. Dicho análisis se inició con el pago del 4% de salud, así como la elaboración de un estudio técnico frente a las primas técnica, de antigüedad y semestral.

f. A través de la resolución No 2680 de 2010, la entidad territorial demandada reconoció al personal de celaduría de los establecimiento educativos las horas extras, los días no compensatorios que no fueron pagados antes.

g. En el oficio No 2013 EE78318 de 2013, el Ministerio de Educación Nacional aprobó la revisión del proceso de homologación y de nivelación salarial que se requiere para subsanar los errores. Mediante la comunicación y 2014 EE16409, la entidad del nivel central llamó la atención a la Secretaria de Educación de Córdoba, debido a que no ha concluido el citado

proceso de revisión.

4.2. Argumentos de la demanda

El abogado de los interesados advirtió que el Departamento de Córdoba realizó el proceso de homologación y nivelación salarial de manera equivocada, puesto que ese estudio desconoció el principio de favorabilidad. Además, reprochó que no tuviese en cuenta varias comunicaciones que la misma entidad demanda elaboró para efectuar el procedimiento citado.

El profesional en derecho manifestó que la entidad territorial demanda vulneró los derechos fundamentales de sus clientes, puesto que no ha cancelado las prestaciones que quedaron por fuera en el proceso de homologación y de nivelación, a pesar de que posee en sus cuentas los dineros correspondientes.

Subrayó que la acción de tutela es el medio más efectivo para amparar los derechos de sus clientes, por cuanto que los dineros solicitados se requieren con urgencia para satisfacer sus necesidades básicas. Además, señaló que la omisión del departamento ha causado que sus poderdantes asumieran deudas para poder subsistir, escenarios que implican los efectos negativos de los créditos, por ejemplo embargos o secuestros. La acción de tutela tiene la finalidad de que se impida la configuración de un perjuicio irremediable, lesión que se representa en que la Ley 1150 de 2011, norma que fijó la obligación de pagos de deudas territoriales, perderá su vigencia el 20 de julio de 2014. En consecuencia, no existirán los recursos para cubrir las acreencias de las (os) servidoras (es) públicos,

Por último, concluyó que la actuación de la entidad demanda vulneró los derechos al mínimo vital, a la igualdad y a dignidad de su poderdantes, porque no reciben ingresos adecuados, pese a que desempeñan funciones en las horas de la noche y en un tiempo superior al ordinario. De la misma forma, estimó que la entidad accionada quebrantó al derecho al debido proceso, dado que no se ha adelantado el proceso de revisión de la homologación y de la nivelación salarial.

4.3. Intervención de la entidad demandada

El señor William Cesar Tapia Espítia, Secretario del Departamento de Córdoba, solicitó que la demanda fuese declarada improcedente, toda vez que los accionantes cuentan con otros medios judiciales para lograr el pago de los factores que no se tuvieron en cuenta en el proceso de homologación y de nivelación salarial. Conjuntamente, enfatizó que el derecho al mínimo vital de los peticionarios no se ve afectado, porque la administración ha cancelado de manera constante e ininterrumpida su salario.

El funcionario reconoció que la entidad territorial desarrolló el proceso de homologación y de nivelación salarial en el año 2009. Además comunicó que la administración se encuentra realizando la revisión de dicho trámite, de modo que todas las peticiones de los solicitantes serán estudiadas cuando ese análisis vaya avanzando. Por ejemplo en ese sentido, la entidad emitió el acto administrativo que reconoció al personal de celaduría de los establecimientos educativos las deudas derivadas de las horas extras, nocturnas y dominicales. Sin embargo, aclaró que el Departamento de Córdoba nunca tuvo la intención de desconocer derechos salariales en el procedimiento inicial de homologación y nivelación salarial.

También precisó que muchos de los oficios emitidos por el Ministerio de Educación, documentos que el abogado de los peticionarios allegó al proceso, son autorizaciones para adelantar trámites y no órdenes de pago proferidos por el nivel central del Estado. Por ende, debe existir más procedimiento para que efectivamente se elaboren las autorizaciones de desembolso.

Finalmente, manifestó que la Secretaría de Educación Nacional no ha quebrantado el derecho a la dignidad humana de los demandantes, en la medida en que existen reglamentos que prescriben las funciones que ellos deben realizar y las oficinas que velan por el bienestar de los servidores públicos.

4.4. Decisión de primera instancia

El 23 de abril de 2014, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal Lórica Córdoba concedió el amparo a los derechos de las (os) demandantes, de modo que ordenó a la entidad territorial demandada reconocer y cancelar los dineros que corresponden a la homologación y nivelación salarial, con la correspondiente indexación así como los intereses moratorios. Lo propio dispuso con las primas de antigüedad, semestral, la técnica y las horas extras

realmente laboradas. Aunado a lo anterior, prohibió que la entidad demandada exigiera requisitos diferentes a esta sentencia para cumplir con los pagos.

El juez instancia consideró que los medios judiciales ordinarios eran ineficaces e inidóneos para proteger los derechos de las (os) petentes, porque carecen de otra herramienta judicial más efectiva para obtener el pago de rubros que constituyen salario.

Más adelante, precisó que el proceso de homologación y de nivelación puede vulnerar derechos fundamentales al establecer una clasificación, nomenclatura o salario de un cargo que no corresponde con las funciones del empleo. Así mismo, la citada afectación de principios ocurre cuando el proceso de actualización salarial omitió incluir todos los factores salariales. En esos eventos, la administración tiene la obligación de corregir dichos yerros, puesto que ellos no pueden ser trasladados a las (os) accionantes. De hecho, el Ministerio de Educación Nacional aceptó y ordenó remediar tales inconvenientes.

Así mismo, adujo que todas las peticiones de las (os) accionantes concurren a solicitar el reconocimiento y pago de elementos que constituyen salario, como son: i) las primas de antigüedad y semestral que fueron creadas en ordenanzas departamentales, prestaciones que se causan por el paso del tiempo en el desempeño de las funciones; ii) la prima técnica por evaluación de desempeño que se consignó en la ley y se reglamentó en el Decreto 2164 de 1991, que se reconoce a los docentes en propiedad y que no hayan perdido los exámenes de calificación de realización de los labores; iii) excedentes de horas extras, recargos nocturnos y compensatorios que se estipularon en el Decreto 2730 de 2013, norma que protege al trabajador del enriquecimiento sin causa que se produce cuando un servidor público presta más horas de servicios de las que incluye su horario y salario; así como iv) la indexación de esas sumas, acompañadas con el respectivo interés moratorio. Al mismo tiempo, tales solicitudes comprenden los derechos adquiridos de los servidores públicos, puesto son factores salariales. Por consiguiente, el desconocimiento de esas garantías laborales implica que la administración trate de manera indigna a sus funcionarios.

4.5. Impugnación

El Secretario del Departamento de Córdoba impugnó de manera extemporánea el fallo de instancia. Al formular el recurso reiteró, que la acción de tutela era improcedente, como

quiera que los demandantes tienen otros medios de defensa judicial para obtener el reconocimiento, así como liquidación de los valores que no fueron incluidos en el proceso de homologación y de nivelación salarial. La acción de tutela no es el mecanismo adecuado para ordenar el pago y liquidación de acreencias laborales. Finalmente, recordó que el plazo que estableció el juez de instancia para cumplir la sentencia es demasiado corto, puesto que se requieren varios trámites administrativos para obtener los recursos que cancelaran las sumas ordenadas, valores que tienen cargo al sistema general de participaciones.

4.5. Pruebas relevantes del proceso

- Copia del Decreto 1059 de 2009, acto administrativo expedido por el Gobernador del Departamento de Córdoba en que se realiza la homologación y la nivelación salarial de los cargos administrativos de la Secretaría de Educación y de los Centros Educativos del Departamento que son financiados por el Sistema General de Participaciones (Folio 45 - 47 Cuaderno 2)

- Copia de la ordenanza No 07 de 1992, proferida por la Asamblea Departamental de Córdoba, acto colegiado que estableció el sistema de calificación y nomenclatura de ese Departamento de los empleados al servicio del sector central y descentralizado (Folio 141 - 159 Cuaderno 2)

- Copia de los certificados salariales de los empleados Evaristo Manuel Cortes Torres, Jorge Regino Olivar, López Hoyos Cecil José, Humberto Rocha Pedroza, Luis Fernando Berrio Mejía, Estelly del Carmen Ricardo Rodríguez, Juan Galván Tano, Luz Mila Polo Puentes, Caterin Paola Palma Orozco, Lucy Suarez Castillo y Iris del Carmen Díaz Sánchez, documentos que evidencian que el Departamento de Córdoba no ha nivelado los factores salariales de esos actores (Folios 187 - 196 y 841 Cuaderno 2)

- Copia de las peticiones presentadas por el abogado Edgar Manuel Macea Gómez a la Secretaria de Educación del Departamento de Córdoba, solicitudes que piden el reconocimiento para sus representados de las primas de servicio y de antigüedad. Entre los años 2008 y 2012, el profesional en derecho formuló esas peticiones (Folios 53 - 66 Cuaderno 2)

- Copia del oficio SED TH 1840, acto administrativo que responde el derecho de

petición presentado el 24 de mayo de 2013, que solicita el reconocimiento de unas prestaciones. En esa comunicación, la Secretaría de Educación relaciona: i) el personal administrativo que recibió la prima semestral; y ii) los funcionarios, los docentes, y los directivos que se beneficiaron de la prima de antigüedad. Con relación a la prestación de servicios, la entidad territorial advirtió que ese pago depende de la autorización del Ministerio de Educación Nacional, entidad que se encuentra estudiando la procedencia de ese pago. Ese análisis es necesario porque la prima de servicios solo se ha ordenado por fallos judiciales (Folios 38 – 37 Cuaderno 2)

- Copia de la resolución 000634 de 2013, acto administrativo que evidencia que la Secretaría de Educación de Córdoba reconoció la prima técnica a varios accionante. Sin embargo, el desembolso quedó sujeto a la validación del Ministerio de Educación (Folios 39 -40 Cuaderno2)

- Copia del oficio 2013EE78318 de 2013, proferido por el Ministerio de Educación Nacional, documento que advierte que el Departamento de Córdoba debe proceder a la revisión del proceso de homologación y de nivelación, en la medida en que incurrió en errores. Una muestra de ello correspondió a la asignación de salarios diferentes a empleos que tienen las mismas funciones. (Folios 41 – 42 Cuaderno 1)

- Copia del oficio 2014EE16409 de 2014, proferido por el Ministerio de Educación Nacional, documento que advierte que el Departamento de Córdoba tiene el deber de gestionar la revisión del proceso de homologación y de nivelación, trámite que no ha iniciado. Recuerda que la entidad territorial debe expedir el decreto que materialice el estudio de revisión. (Folios 43 – 42 Cuaderno 1)

- Copia del oficio 2014EE16409 de 2014, proferido por el Ministerio de Educación Nacional, documento que advierte que el Departamento de Córdoba debe cancelar la prima de antigüedad consignada en la ordenanza 008 de 1989, como quiera que ese acto administrativo no ha sido declarado nulo por el juez contencioso, decisión que se encuentra en estudio por el Tribunal Administrativo de Córdoba. (Folio 164 Cuaderno 1)

- Copia de la respuesta del derecho de petición -2012EE43826- presentada por abogado de las (os) accionantes al Ministerio de Educación Nacional que tenía por objeto la revisión de nivelación salarial. Esa entidad del sector central de la administración de nivel

central informó que: i) el proceso de revisión de la homologación y nivelación salarial se encuentra en cabeza de la entidad territorial, pues ésta debe: a) expedir el decreto que adopta la modificación de la homologación; b) efectuar la incorporación individual; c) advertir que ese proceso ocurre sin solución de continuidad. En este punto señaló que se encuentran los recursos para cubrir los montos de retroactivos; y ii) para reconocer las cesantías dejadas de percibir se debe enviar un estudio de esa situación (Folio 163 Cuaderno 2).

- Copia del oficio SED TH No 1984 de 2011 proferido por la Secretaría de Educación Departamental de Córdoba. En ese acto administrativo, la entidad demandada señaló que se encuentra estudiando el monto de la acreencia que se refiere a las cesantías, retroactivos, intereses moratorios y la reliquidación de las cesantías en el proceso de homologación y nivelación salarial (Folio 167 Cuaderno 1).

- Copia del acto administrativo SED TH No 1983 de 2011, emitido por la entidad accionada, ofició que indicó que la Secretaria de Educación del Departamento de Córdoba se encuentra realizando el estudio de la revisión del proceso de homologación y de nivelación salarial. Dicho análisis se inició con el pago del 4% de salud, así como la elaboración de un estudio técnico frente a las primas técnica, de antigüedad y semestral (Folio 168 Cuaderno 1).

- Copia de la resolución No 2680 de 2010, acto administrativo mediante el cual la entidad territorial demandada reconoció al personal de celaduría de los establecimiento educativos las horas extras, diurnas –nocturnas, ordinarias, dominicales y festivas (Folio 169 – 180 Cuaderno 1). El Ministerio de Educación Nacional certificó la deuda y los valores que se requieren para cubrir la misma (Folio 181 – 182 Cuaderno 2).

- Los poderes especiales que las (os) accionante otorgaron al abogado Edgar Manuel Macea Gómez con el fin que los represente en el proceso de tutela, acción constitucional que pretende el reconocimiento de las primas de servicio y de antigüedad, así como la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la dignidad humana y al trabajo. La mayoría de los mandatos se encuentran acompañados de las cédulas de ciudadanía de las (os) petentes. Adicionalmente, se allegaron al expediente los certificados de defunción de los demandantes que fallecieron y que fueron

representados por sus familiares (Folios 197 -840 - 842 - 1673 Cuaderno 2).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política y en el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991.

2. Asuntos objeto de revisión y problemas jurídicos

En esta oportunidad, la Sala estudiará cuatro expedientes en los cuales dos entidades territoriales han omitido cancelar a los servidores públicos varios rubros que constituyen salario y otros que carecen de esa calidad. Los accionantes manifestaron que esa demora se debe a negligencia de la administración, conducta que afecta sus derechos fundamentales.

En concreto, esta Corte deberá establecer si el Municipio de Lorica y el Departamento de Córdoba vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad de los docentes y empleados administrativos que trabajan en esas entidades territoriales, al omitir pagarles las: i) primas de antigüedad así como de servicios; ii) la revisión de la homologación y nivelación salarial, petición que comprende la actualización de factores que quedaron fuera de ese proceso, por ejemplo las horas extras, nocturnas, dominicales, festivas, las primas técnica, por evaluación al desempeño, de antigüedad, semestral, así como las cesantías dejadas de pagar. Tales valores incluyen la indexación mensual, los intereses moratorios del no desembolso y el retroactivo de esos rubros. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que como resultado de las particularidades del caso y las decisiones adoptadas por los jueces de instancia, la Sala debe previamente determinar si la tutela es procedente para que un servidor público obtenga el pago de varias acreencias laborales, entre ellas primas que constituyen salario, el pago de retroactivos derivados de la nivelación salarial y homologación, a pesar de que la administración ha cancelado de forma oportuna y sin interrupciones el sueldo.

Para abordar los problemas descritos, la Sala confirmará la jurisprudencia sobre el principio

de subsidiariedad en la acción de tutela. En especial, precisará la procedibilidad de dicha herramienta constitucional para obtener el pago de acreencias laborales, entre las que se encuentran las primas de servicios y de antigüedad, así como los retroactivos derivados de la nivelación salarial. Finalmente, llevará a cabo el análisis del caso concreto.

3. El principio de subsidiariedad en la acción de tutela[3]. Reiteración jurisprudencial

El principio de subsidiariedad se deriva del carácter residual de la acción de tutela. Esos elementos normativos atribuyen a los ciudadanos el deber de agotar los medios judiciales ordinarios que tiene a su disposición para defender sus derechos fundamentales[4]. A su vez, indican que la acción de tutela procede cuando el interesado carezca de herramienta procesal para obtener sus pretensiones[5]. Sin embargo, esa regla general cuenta con dos excepciones, que son: i) la carencia de idoneidad y de eficacia de la acción ordinaria; y ii) en las hipótesis en que el amparo a los derechos procede de forma transitoria con el fin de evitar la configuración de un perjuicio irremediable[6].

El carácter residual de la acción de tutela pretende que ese recurso no elimine la utilidad de las herramientas judiciales ordinarias. De ahí que sustenta el principio de subsidiariedad y la necesidad que esa acción constitucional de defensa de derechos sea utilizada cuando la persona carezca de acciones jurisdicciones. En la sentencia SU-1070 de 2003[7], la Sala Plena de esta Corporación manifestó frente a la subsidiariedad en la acción de tutela que: “1º) Los medios y recursos judiciales ordinarios constituyen los mecanismos preferentes a los cuales deben acudir las personas para invocar la protección de sus derechos; 2º) En los procesos ordinarios se debe garantizar la supremacía de los derechos constitucionales y la primacía de los derechos inalienables de la persona (C.P. arts. 4º y 5º); 3º) La tutela adquiere el carácter de mecanismo subsidiario frente a los restantes medios de defensa judicial; su objeto no es desplazar los otros mecanismos de protección judicial, ‘sino fungir como último recurso (...) para lograr la protección de los derechos fundamentales’[8]; 4º) La protección de derechos constitucionales fundamentales es un asunto reservado a la tutela, en la medida que el ordenamiento jurídico no ofrezca al afectado otros medios de defensa judicial; 5º) La existencia de un medio ordinario de defensa judicial no genera, por sí, la improcedencia de la acción de tutela”.

La primera hipótesis hace referencia a la falta de idoneidad y de eficacia del medio judicial

ordinario que tiene el demandante a su disposición para proteger sus derechos fundamentales, situación en que el amparo procede de manera definitiva pues elimina la aptitud de esa herramienta procesal. Lo anterior ocurre cuando la acción ordinaria no ofrece: i) respuesta a la problemática constitucional; y/o ii) solución expedita al asunto debatido.

De una parte, las Salas de Revisión han precisado que el estudio de la idoneidad del medio judicial de defensa de derechos consiste en identificar si éste es adecuado para salvaguardar el interés jurídico que se ve afectado o amenazado. Para ello, el juez constitucional debe evaluar las características procesales del mecanismo ordinario, el derecho en discusión, y el estado en que se encuentra el solicitante[10]. Ese análisis tiene el objeto de establecer si el mecanismo ordinario permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa”[11] al debate constitucional, y la habilidad que tiene esa acción para proteger los derechos invocados[12]. En efecto, “el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela”[13].

De otra parte, esta Corte ha advertido que el análisis de la eficacia del medio judicial “intenta evaluar si éste presenta una protección oportuna al derecho amenazado o vulnerado”[14]. En desarrollo de ese estudio, la Corte ha manifestado que se deben tomar en consideración entre otros aspectos“(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela; (b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales;[15] y (c) las circunstancias concretas del caso sometido a estudio[16].

El segundo lugar, la acción de tutela es procedente, siempre que ante la demora de los recursos judiciales ordinarios exista la posibilidad de que se configure un perjuicio irremediable a los derechos de los actores, eventos en que el amparo constitucional se concederá transitoriamente. La Corte ha definido el perjuicio irremediable como “un riesgo inminente que se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental, que de ocurrir no existirá forma de reparar el daño”[17], salvo con indemnización. En la sentencia T-717 de 2013, esta Corporación explicó las características que tiene el perjuicio irremediable, las cuales son determinantes para identificar su existencia en un asunto determinado, consisten en que:

(i) la lesión debe ser inminente, es decir, que el menoscabo a los derechos de los peticionarios de una acción de tutela debe ser una amenaza inmediata que está por suceder. “Lo inminente, pues, desarrolla la operación natural de las cosas, que tienden hacia un resultado cierto, a no ser que oportunamente se contenga el proceso iniciado. Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia”[18].

(ii) se requiere de medidas urgentes para evitar la consumación del perjuicio irremediable. En efecto, “la respuesta debe ser inmediata con el fin de que se conjure el posible daño a los derechos fundamentales. Esa evaluación se consigue al realizar una adecuación fáctica entre la medida y la lesión”.

(iii) el daño debe ser grave con relación al interés jurídicamente tutelado. “La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente”[19]

(iv) la lesión debe ser de tal magnitud que indica que la acción de tutela es impostergable para evitar la consumación del perjuicio.

En el ámbito probatorio, la Corte ha exigido para demostrar la existencia del riesgo de configuración del perjuicio irremediable que el demandante señale los hechos que generan su consumación[20]. En la sentencia SU-995 de 1999, la Sala Plena de la Corte determinó que “la informalidad de la acción de tutela, y el hecho de que la persona no tenga que probar que es titular de los derechos fundamentales reconocidos por la Carta Política a todos, o a los que se encuentran en determinados supuestos normativos, no exoneran al

actor de probar los hechos en los que basa sus pretensiones; sin embargo, en esta clase de procesos preferentes y sumarios, el régimen probatorio está orientado por las facultades excepcionales que confiere el Decreto 2591 de 1991 al juez de amparo, especialmente en los artículos 18, 20, 21 y 22. Además, en la aplicación de las reglas de la sana crítica, debe partir el fallador del principio de la buena fe, constitucionalizado en el artículo 83 de la Carta de 1991”.

Con relación a las acreencias laborales, este Tribunal Constitucional ha señalado que las siguientes circunstancias permiten establecer si se está en frente de un perjuicio irremediable: “el tipo de acreencia laboral; la edad del demandante -para establecer si la persona puede esperar a que las vías judiciales ordinarias funcionen; su estado de salud -enfermedad grave o ausencia de ella-; la existencia de personas a cargo; la existencia de otros medios de subsistencia; la situación económica del demandante; el monto de la acreencia reclamada; la carga de la argumentación o de la prueba que sustenta la presunta afectación del derecho fundamental, en particular del derecho al mínimo vital, a la vida o la dignidad humana”[21].

(v) En suma, el principio de subsidiariedad se fundamenta en el carácter residual de la tutela y tiene la finalidad de evitar que los interesados acudan de manera primigenia a la acción constitucional, escenario que conduce a la erosión de las herramientas judiciales ordinarias. Ante esa importancia, la Corte ha precisado las reglas jurisprudenciales de procedencia de la tutela

4. Procedibilidad de la acción de tutela para ordenar el pago de acreencias laborales. Reiteración jurisprudencial

La Corte Constitucional ha estimado que la acción tutela que pretende el pago de acreencias laborales es procedente, siempre y cuando la falta del desembolso afecte el mínimo vital del actor o de su familia[22]. En caso de que ello no suceda, el interesado deberá acudir a los medios ordinarios de defensa judicial de derechos. “Por regla general, no es procedente la acción de tutela para obtener el pago de acreencias laborales. Sin embargo, ha precisado que de manera excepcional puede acudirse a ella para obtener la cancelación de salarios, siempre que éstos constituyan la única fuente de recursos económicos que le permitan al trabajador asegurar una vida digna y cuando su no

percepción afecte su mínimo vital y el de su familia”[23].

El juez de tutela solo puede ordenar el pago de acreencias laborales cuando en el caso estudiado existe afectación al mínimo vital del demandante o de su familia. Este derecho ha sido definido como “los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano”[24]

La Corte ha reconocido que las siguientes condiciones permiten presumir la afectación al mínimo vital del actor que solicita el pago de acreencias laborales[25]:

i) “Que el retardo en el desembolso sea prolongado[26] o indefinido[27]. Es decir, que se trate de un incumplimiento superior a dos meses, salvo que el salario corresponda al mínimo mensual legal vigente”[28].

ii) Que las sumas que se reclamen no sean una deuda demasiado antigua, pues el simple paso del tiempo descarta la afectación al mínimo vital, en la medida que el interesado satisfizo con otros ingresos sus necesidades básicas o las de su familia[29].

iii) Que la presunción de afectación al mínimo vital debe ser desvirtuada por el demandado o por el administrador de justicia. Ello sucede en los eventos en que se encuentre acreditado en el expediente que el accionante cuenta con otros ingresos o recursos que permitan su subsistencia[30]. En contraste, el actor solo tiene la carga de alegar y de probar sumariamente que el incumplimiento salarial lo coloca en situación crítica, debido a la carencia de recursos de otra procedencia, que permitan asegurar la subsistencia digna[31].

Por último, esta Corporación ha señalado que los argumentos económicos, presupuestales o financieros son relevantes al momento de impartir la orden de tutela, dado que posibilitan el cumplimiento del fallo[32]. Sin embargo, esos motivos dinerarios son inoponibles al retardo del empleador para cancelar los emolumentos[33] pedidos por el trabajador.

Con base en esos criterios, las distintas Salas de Revisión han negado por improcedente varias tutelas, demandas en las que algunos (os) trabajadoras (es) del Municipio de Lorica han utilizado la acción constitucional para obtener el pago de acreencias laborales. En esas ocasiones, esta Corporación ha revocado los fallos de instancia, por cuanto las (os) accionantes no probaron la afectación al mínimo vital y los jueces omitieron realizar un análisis de la vulneración de ese derecho.

En la Sentencia T-705 de 2012, la Corte estudió la acción de tutela que presentaron varios trabajadores del Municipio de Santa Cruz de Lorica para obtener el pago de los intereses adeudados con ocasión del pago tardío de unas cesantías y la sanción moratoria de la que trata la Ley 1071 de 2006[34]. A pesar que la citada entidad territorial alegó la improcedencia de la acción y enfatizó que se encontraba sometido a un acuerdo de reestructuración, los jueces de instancia concedieron el amparo con un somero análisis de subsidiariedad. Esta Corporación revocó el fallo de instancia, al considerar que los medios ordinarios de defensa judicial eran idóneos para proteger los intereses de los actores, además no se evidenció perjuicio irremediable alguno en los accionantes y existían dudas en torno a la existencia de la deuda reclamada. Conjuntamente, llamó la atención “al Juez Civil del Circuito de Lorica y al Juez Primero Promiscuo Municipal de Lorica para que en futuras ocasiones tengan en cuenta que, a pesar de la informalidad que caracteriza la acción de tutela y del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta Política, los jueces de tutela deben fallar conforme a las pruebas que obran en los expedientes y no pueden reemplazar a los jueces ordinarios en la resolución de controversias como la presente”

Más adelante, en la providencia T-061 de 2013, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional revocó las decisiones de instancia[35] que concedieron la tutela a los derechos del accionante de ese entonces, y en su lugar, declaró improcedente el amparo con el fin de que el interesado acudiera ante el juez natural para que estudiara sus pretensiones conforme a las leyes laborales aplicables. En esa oportunidad, el actor alegó que el Municipio de Santa Cruz de Lorica vulneró sus derechos a la igualdad, al mínimo vital y al trabajo, debido a que no pagó varias acreencias laborales y prestaciones sociales como son las horas extras, los recargos nocturnos, domingos y festivos desde el 30 de junio de 1993 hasta el 31 de agosto de 2007. Como en la sentencia anterior, la Corte consideró que el actor contaba con otros recursos judiciales que omitió agotar, herramientas

procesales idóneas para proteger los derechos fundamentales que estimó afectados. Al mismo tiempo, manifestó que la improcedencia de la tutela ocurre porque el tutelante no demostró que la falta de pago de las obligaciones reclamadas representara la inminencia de un perjuicio irremediable y no existía certeza sobre las acreencias objeto de la controversia.

En otra ocasión, la Sala Sexta de Revisión de nuevo revocó la decisión proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Lorica. En la Sentencia T-183 de 2013, la Corte estudió la acción de tutela que promovieron 43 servidores públicos que trabajan en el Municipio de Santa Cruz de Lorica para obtener el pago de la “bonificación por servicios prestados, bonificación especial por recreación y auxilio de alimentación”, correspondientes a 2008, 2009 y 2010. Al igual que en los fallos anteriores, la Corte consideró que el amparo a los derechos de los interesados era improcedente, porque han tenido amplias posibilidades de acudir a la jurisdicción común. Adicionalmente, adujo que los accionantes no aportaron las pruebas que permitieran demostrar los elementos de los vínculos laborales, la posible configuración de un perjuicio irremediable y la vulneración al mínimo vital.

La Sentencia T-574 de 2014 analizó la discusión entre funcionarios que trabajaron en el Municipio de Santa Cruz de Lorica. En esa ocasión, la Sala revisó dos casos en que los servidores públicos promovieron demandas de tutela, porque la alcaldía de esa ciudad no: i) canceló de forma oportuna varios factores salariales, la homologación y nivelación salarial, la inclusión de factores salariales y prestaciones dejadas de reconocer, intereses corrientes y moratorios[36]; y ii) reconoció y pago la bonificación por difícil acceso, emolumento que incluye el auxilio de movilización, la prima de servicios y la prima de antigüedad, junto con la indexación e intereses moratorios a que haya lugar. Los jueces de instancia consideraron que el amparo era procedente y ordenaron el desembolso de los rubros solicitados argumentando que debía protegerse al trabajador cuando el empleador no paga el salario de forma completa, incluyendo todos los factores salariales a que tiene derecho; y porque en otras oportunidades jueces municipales y civiles habían concedido el derecho.

Esta Corporación desestimó tales decisiones, en razón de que los fallos revisados no

realizaron estudio de subsidiariedad de las demandas. Además, señaló que las acciones de tutela eran improcedentes, como quiera que: i) los petentes cuentan con los medios judiciales ordinarios para ventilar los hechos presentados ante el juez constitucional; ii) la Sala no tenía certeza de la existencia del vínculo laboral de los solicitantes; iii) al juez laboral o administrativo corresponde determinar si los interesados tienen derecho a las prestaciones laborales pedidas, así como verificar si en esas presuntas acreencias se configuró el fenómeno de la prescripción; y iv) no existe la inminencia de la configuración de un perjuicio irremediable. Incluso, la Sala reprochó que las sentencias de instancia carecen de la individualización de la situación económica, personal y familiar de cada demandante, de modo que no se evidencian las condiciones de debilidad que muestren un sujeto de especial protección constitucional o que acudir al proceso ordinario es una carga desproporcionada; y v) las sentencias de los jueces civiles no son precedentes, mientras dicha calidad sí tienen las decisiones de la Corte Constitucional[37].

De forma reciente en la Sentencia T-016 de 2015, la Corte Constitucional revisó dos casos en que varios funcionarios del Municipio de Lorica solicitaron el pago y reconocimiento de algunos emolumentos[38] que la entidad territorial presuntamente adeuda desde los años 2004 y 2008. De igual manera que en las causas anteriores, los jueces de instancia concedieron las peticiones de los tutelante y ordenaron el pago de las acreencias laborales, en la medida en que la omisión en el desembolso de las mismas afectó su mínimo vital. La Sala Tercera de Revisión revocó tales decisiones, porque “no se acreditó, ni siquiera de forma sumaria, la existencia de un perjuicio irremediable que requiera de la intervención de juez constitucional, ya que en ninguna parte de los expedientes de la referencia, los demandantes justifican la inminencia de un daño sobre sus derechos fundamentales y las razones por las cuales se deben adoptar medidas urgentes e impostergables. Por lo demás, tampoco se alegó ni se demostró que por sus situaciones particulares (v.gr. su edad o estado de salud), estuviesen en imposibilidad de acudir ante los jueces naturales de la causa”. También precisó que la ausencia de pruebas impedía que se realizara un estudio de igualdad con relación a los casos en que otros jueces de tutela reconocieron el pago de las acreencias laborales.

Por consiguiente, la acción de tutela es un mecanismo improcedente para obtener el pago de acreencias laborales, dado que existen otros mecanismos de protección. Esa regla tiene excepciones en que: i) el medio judicial sea ineficaz o inidóneo; ii) exista riesgo que se

configure un perjuicio irremediable a los derechos del interesado; y iii) la omisión en el pago del emolumento causa afectación al derecho al mínimo vital del trabajador o de su familia. En aplicación de dichas reglas, las Salas de Revisión han exigido una actividad probatoria mínima para demostrar la inaptitud de la herramienta procesal, los elementos que evidencian la consumación de un perjuicio irremediable y la insatisfacción de las necesidades básicas.

5. Caso concreto

En el presente asunto, la Sala estudia varias demandas de un número amplio de servidores públicos que solicitan el reconocimiento, el pago y la liquidación de acreencias laborales. Los jueces de instancia consideraron que la tutela era procedente y concedieron las pretensiones. Antes de analizar el derecho o no de los interesados, esta Corporación debe verificar la procedibilidad de esa acción constitucional para ordenar emolumentos salariales o prestacionales. Dicho estudio se realizará de manera conjunta en los cuatro expedientes objeto de revisión, en la medida en que comparten el supuesto fáctico de que los tutelantes solicitaron pretensiones que implican prestaciones laborales. Es más, algunos de los rubros solicitados son los mismos y fueron fallados por un juez determinado. En caso de que se supere esa evaluación de forma, se continuará con el de fondo.

6. Verificación de los requisitos de la procedencia de la acción de tutela para ordenar el pago de múltiples acreencias laborales

Como se señaló, los accionantes solicitan el reconocimiento del desembolso de los emolumentos que se derivan de la relación laboral que sostienen con el Municipio de Santa Cruz de Lorica o con el Departamento de Córdoba, rubros que corresponden a i) las primas de antigüedad así como de servicio; ii) la revisión de la homologación y nivelación salarial, petición que comprende la actualización de factores que quedaron fuera de ese proceso, por ejemplo las horas extras, nocturnas, dominicales, festivas, las primas técnica, por evaluación al desempeño, de antigüedad, semestral, al igual que las cesantías dejadas de pagar y la indexación mensual, así como el retroactivo de esos rubros.

En tres procesos, el Juez Primero Promiscuo Municipal de Lorica fungió como autoridad judicial y resolvió la demanda de los demandantes. En el expediente T-4.720.131, dicho funcionario jurisdiccional desató la primera instancia. En los trámites T-4.752.700 y

T-4.752.701, el citado juez resolvió el asunto en única instancia. Las sentencias proferidas por esa autoridad judicial y que son objeto de revisión se emitieron el mismo día o en fechas muy cercanas, de modo que las argumentaciones de la sentencia son casi idénticas, salvo algunas particularidades de las prestaciones solicitadas. Frente a la subsidiariedad, dicha autoridad judicial advirtió que los medios judiciales ordinarios eran ineficaces e inidóneos para proteger los derechos de las (os) petentes, porque esas herramientas procesales, de un lado carecen de sencillez, rapidez y efectividad, de otro lado no tienen la aptitud para salvaguardar el derecho a la igualdad salarial. Al respecto, adujo que la omisión en el pago de las primas solicitadas vulneró ese principio, en la medida en que otros funcionarios del Estado han recibido el desembolso de esa prestación. Entonces, concluyó que la acción de tutela era la herramienta judicial más efectiva para obtener el pago de un monto que es salario, como ocurre con las primas de antigüedad y de servicios.

El Juez Segundo Promiscuo Civil de Lorica Córdoba sustentó su decisión de amparo de derechos y la subsidiariedad de la tutela en razonamientos similares a los expuestos en el párrafo precedente. Aunado a lo anterior, esa autoridad judicial precisó que la demora de la jurisdicción ordinaria en resolver las pretensiones de las (os) accionantes pone en riesgo su existencia y la de su núcleo familiar, pues carecen de los recursos para satisfacer sus necesidades básicas, circunstancias que implica la afectación a su mínimo vital.

El Juez Penal del Circuito de Lorica, funcionario jurisdiccional de segunda instancia en los procesos T-4.720.131 y T-4.747.403, sustentó la procedibilidad de la tutela en que la ausencia de pago de las primas de servicio así como de antigüedad impide que las (os) demandantes satisfagan sus necesidades básicas. Adicionalmente, estimó la entidad territorial demandada incurrió en un trato discriminatorio con relación a los tutelantes, en razón de que esos emolumentos fueron cancelados a otros docentes.

La Sala considera que los estudios de procedibilidad de los jueces de instancia fueron análisis en extremo someros de las demandas presentadas. Incluso, son evaluaciones globales de las tutelas que se alejan de las circunstancias de las peticionarias (os), verificación necesaria si se tiene en cuenta el número amplio de accionantes en cada una de las demandas.

Adicionalmente, los argumentos de los jueces de instancia desconocieron que la acción de

tutela para obtener el pago de acreencias laborales por regla general es improcedente, dado que existen otros mecanismos de protección. Esa regla tiene excepciones en que: i) el medio judicial sea ineficaz o inidóneo; ii) exista riesgo que se configure un perjuicio irremediable a los derechos del interesado; y iii) la omisión en el pago del emolumento causa afectación al derecho al mínimo vital del trabajador o de su familia. En aplicación de dichas reglas, las Salas de Revisión han exigido una actividad probatoria mínima para demostrar la inaptitud de la herramienta procesal, los elementos que evidencian la consumación de un perjuicio irremediable y la insatisfacción de las necesidades básicas (Supra 4.4).

La excepcionalidad de la acción de tutela para ordenar el pago de acreencias laborales implica que el juez constitucional tiene la alta carga argumentativa de demostrar la procedibilidad de la demanda, sustentó que los funcionarios jurisdiccionales de instancia omitieron presentar en los asuntos analizados. Entonces, las autoridades judiciales sustentaron de manera insuficiente los estudios de forma de las demandas, hecho que significó la procedencia de las acciones de tutela.

Ahora bien, se procederá a verificar si se cumplen los criterios de procedibilidad en las presentes acciones de tutela.

En primer lugar, la Sala considera que las (os) accionantes tienen medios judiciales idóneos y eficaces para solicitar el pago de las acreencias pedidas, herramientas que se representan en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho[39], así como el proceso ejecutivo adelantado ante la jurisdicción contenciosa administrativa[40].

De un lado, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sirve para que los docentes y funcionarios administrativos obtengan el pago de los emolumentos solicitados, en el evento en que existe discusión sobre el derecho laboral, por ejemplo en el retroactivo del pago de las primas de servicios. Es decir, ese medio de control es adecuado para que las (os) actoras (es) obtengan su pretensión que consiste en el desembolso de acreencias laborales. A su vez, el proceso ejecutivo ofrece una respuesta clara, definitiva y precisa al debate planteado por las (os) solicitantes en las hipótesis en que los derechos laborales son claros e indiscutibles. La idoneidad de esa herramienta procesal responde a que los interesados pueden solicitar a la administración municipal que le cancele los dineros

derivados de su relación laboral (Supra 3.2). Así, esta herramienta procesal permitiría a las (os) demandantes obligar, por medio del juez contencioso, a que el municipio de Lorica y el Departamento de Córdoba cumplan con el deber dinerario reconocida por la misma administración. En efecto, los procesos ordinarios tienen la virtualidad de atender las pretensiones de las demandas estudiadas.

De otro lado, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ofrece una solución rápida a las pretensiones de los tutelantes, puesto que si la discusión es de simple derecho se prescindirá de la audiencia de pruebas y se emitirá decisión en un plazo corto. Además, los accionantes tienen la opción de solicitar las medidas cautelares para que sean reconocidos provisionalmente tales valores, decisión que queda ejecutoriada en primera instancia[41]. En el mismo sentido, el proceso ejecutivo es eficaz, puesto que concede a las (os) accionantes la posibilidad de una pronta protección de sus derechos fundamentales, al permitir que exija judicialmente el pago solicitado. También, las (os) demandantes tienen la opción de solicitar el embargo de dineros del Municipio de Lorica y del Departamento de Córdoba para asegurar el pago de la deuda analizada. Es más, las (os) peticionarios (as) podrán pedir la mencionada medida cautelar afectando los rubros en siguiente orden: i) los ingresos corrientes de libre destinación; ii) el objeto de gastos referente a conciliaciones además de sentencias judiciales de las entidades territoriales demandadas; y ii) subsidiariamente los recursos del sistema general de participaciones sector educación, al ser un crédito derivado del mismo, siempre que los anteriores recursos no sean suficientes para sufragar la deuda[42].

Por tanto, los accionantes deben acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, así como al proceso ejecutivo para que sea ordenado el pago de los emolumentos que los actores solicitan.

En segundo lugar, esta Corporación estima que en los expedientes estudiados no existen los elementos probatorios que permitan indicar la posible configuración de un perjuicio irremediable a los derechos de las (os) tutelantes. Es necesario que los interesados muestren que acudir a las jurisdicciones ordinarias o especializadas es una carga desproporcionada, situación que se prueba con la demostración de las circunstancias que rodean el perjuicio irremediable. Entonces, en los expedientes analizados no se acreditó, ni siquiera de forma sumaria, la existencia de un perjuicio irremediable que requiera de la

intervención de juez constitucional, dado que en ninguna parte de los proceso de la referencia, los demandantes justificaron la inminencia de un daño sobre sus derechos fundamentales y las razones por las cuales se deben adoptar medidas urgentes e imposterables. Tampoco se alegó ni se demostró que por sus situaciones particulares (v.gr. su edad o estado de salud), estuviesen en imposibilidad de acudir ante los jueces naturales de la causa. Se resalta que las demandas omitieron mostrar las circunstancias del perjuicio irremediable de los 46, 5, 1592 y 1338 servidores públicas que concurren al proceso de tutela, de modo que solo se conoce que laboran para la administración y que presuntamente existe una deuda, elementos insuficientes para concluir que se configuró dicha institución.

En tercer lugar, en los expedientes estudiados tampoco se hallan pruebas que demuestren que la omisión en el pago de las acreencias laborales solicitadas afecta el mínimo vital de los accionantes. Las demandas carecen de la individualización de las situaciones económicas, personales y familiares de cada uno de las (os) tutelantes, requerimiento que permite concluir si la subsistencia de la persona se encuentra afectada o es un sujeto de especial protección constitucional. Es más, la Sala concluye que el hecho que los actores reciban su sueldo mensualmente en principio desvirtúa la afectación a su derecho al mínimo vital, en la medida en que con ese dinero los peticionarios podrían atender sus necesidades básicas. Así mismo, los emolumentos que presuntamente adeuda la administración a los servidores públicos se causó con bastante anterioridad, por ejemplo primas de antigüedad y servicio de los años 2003 o 2008, al igual que los factores salariales no incluidos en una homologación y nivelación salarial ocurrida en el año 2008. Ello evidencia que no existe la afectación al mínimo vital, al no cancelar los rubros enumerados, dado que los servidores recibían su salario con el fin de que atendieran sus gastos de manutención.

Por consiguiente, las demandas de tutela presentadas por las (os) accionantes son improcedentes, porque cuentan con medios judiciales ordinarios idóneos y eficaces para proteger sus derechos, además no existe prueba de que la interposición de las acciones especiales ante el juez natural implique la configuración del perjuicio irremediable. Encima, los expedientes carecen de las pruebas necesarias que permitan evidenciar que la omisión en el pago de los rubros pedidos afecta el derecho al mínimo vital de los peticionarios.

Conjuntamente, se resalta que casos como los revisados no son un suceso extraño. En realidad existen múltiples ocasiones en que la Corte Constitucional ha revisado y revocado sentencias que a través de la tutela ordenan el pago de rubros que son del resorte del juez ordinario o especializado, dicho escenario entraña la eliminación de las acciones ordinarias. De hecho, en esas ocasiones la parte demandada fue el Municipio de Lorica y los jueces de instancia pertenecieron a ese circuito judicial. Por ejemplo en la sentencia T-705 de 2012, esta Corporación advirtió a “al Juez Primero Promiscuo Municipal de Lorica para que en futuras ocasiones tengan en cuenta que, a pesar de la informalidad que caracteriza la acción de tutela y del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta Política, los jueces de tutela deben fallar conforme a las pruebas que obran en los expedientes y no pueden reemplazar a los jueces ordinarios en la resolución de controversias como la presente”. Nótese que esa misma autoridad judicial hizo caso omisión de ese llamado de atención de la Sala Plena, al decidir los casos revisados en los expedientes T-4.720.131, T-4.752.700 y T-4.752.701.

Entonces, existe un desconocimiento sistemático de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el circuito judicial de Lorica y la afectación erario de esa entidad territorial, escenario que posiblemente conlleve a responsabilidades disciplinarias o/ y penales. Por ello, esta Corporación remitirá copias de las actuaciones adelantadas en los expedientes revisados con el fin que las autoridades competentes examinen si las decisiones de los jueces de instancia incurrieron alguna falta o delito alguno.

Ahora bien, la Sala considera que la Corte debe poner atención a la situación que suscitan las decisiones judiciales en el citado circuito judicial para evitar eventuales casos de corrupción. De ahí, que ordenará a la Unidad de Análisis y Seguimiento al Proceso de Selección, creada en esta corporación por el Acuerdo 01 de 2015 que reformó el Reglamento de la Corte Constitucional que rinda informes a las Salas de Revisión sobre las sentencias de tutela que concedan acreencias laborales en contra de entidades públicas, decisiones falladas en el circuito judicial de Lorica Córdoba. Dicho informe deberá servir para que las Salas de Selección analicen con especial detenimiento esa clase de casos al momento de seleccionar un asunto para revisión. Sin embargo, esta Corporación recuerda que la entidad citada no se encuentra en funcionamiento[43], de modo que mientras ello sucede las Salas de Revisión deberán adelantar esa labor informativa.

Por consiguiente, la Sala Octava de Revisión revocará todos los fallos de instancia que fueron dictados en los cuatro procesos revisados, y en su lugar declarará improcedente las demandas de tutela presentadas por los (las) accionantes. Además, compulsará copias de las actuaciones estudiadas a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y a la Fiscalía General de la Nación con el fin de que evalúen en el marco de sus competencia si existió alguna conducta constitutiva de falta o/y delito que deba ser sancionada penal o/y disciplinariamente.

IV. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Penal del Circuito de Lórica, Córdoba, el 15 de agosto de 2014 dentro del expediente T-4.720.131, que confirmó la providencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lórica, Córdoba, el 16 de julio de 2014, sentencia de primera instancia emitida dentro del trámite de la acción de tutela promovida por el señor Nelson Petro Guevara y otros contra el Municipio de Santa Cruz de Lórica, Córdoba, sentencia que también se REVOCA y en su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo.

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida dentro del expediente T-4.747.403, por el Juzgado Penal del Circuito de Lórica, Córdoba, el 10 de octubre de 2014, que confirmó la providencia proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Lórica, Córdoba, el 1º de septiembre de 2014, sentencia de primera instancia que también se REVOCA, la cual fue dictada dentro del trámite de la acción de tutela promovida por la señora Rosa Taidith y otros contra el Municipio de Santa Cruz de Lórica, Córdoba, y en su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo.

Tercero.- REVOCAR la sentencia proferida dentro del expediente T-4.752.700 por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lórica, Córdoba, el 23 de julio de 2014, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por el señor Adalberto Ibáñez Buelvas y otros contra la Secretaria de Educación del Departamento Córdoba, y en su lugar, DECLARAR

IMPROCEDENTE el amparo.

Cuarto.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Lorica, Córdoba, el 23 de julio de 2014, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por el señor Elibardo Valera Aponte y otros contra la Secretaria de Educación del Departamento Córdoba, y en su lugar, DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo (caso 4. expediente T-4.752.701).

Sexto.- ORDENAR a la Unidad de Análisis y Seguimiento al Proceso de Selección de la Corte Constitucional para que rinda informes a las Salas de Revisión sobre las sentencias de tutela que concedan acreencias laborales en contra de entidades públicas, decisiones falladas en el circuito judicial de Lorica Córdoba. Dicho informe deberá servir para que las Salas de Selección analicen con especial detenimiento esa clase de casos al momento de seleccionar el asunto para revisión. Sin embargo, esta Corporación recuerda que la entidad citada no se encuentra en funcionamiento, de modo que mientras ello sucede las Salas de Revisión deberán adelantar esa labor informativa.

Séptimo.- LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (e)

[1] Sentencias T-083 de 2004 y T-048 de 2008.

[2] Sentencias T-083 de 2004 y T-048 de 2008.

[3] En esta oportunidad, la Sala reiterará los razonamientos jurídicos expuestos en la sentencia T-717 de 2013.

[5] Sentencia T-016 de 2015

[6] Sentencia T-717 de 2013

[7]M.P. Jaime Córdoba Triviño

[8]Sentencia SU-544 de 2001.

[9] Sentencia T-717 de 2013

[10]Sentencia T-888 de 2012.

[11]Sentencia T-803 de 2002.

[12] Sentencia T-717 de 2013

[13] Sentencia T-384 de 1998, providencia citada por la sentencia T-206 de 2004.

[14]Sentencias T-106 de 1993; T-480 de 1993; T-847 de 2003; T-888 de 2012; y T-717 de 2013.

[15]Sentencias T-822 de 2002, T-888 de 2012 y T-717 de 2013.

[16]Sentencia T-717 de 2013.

[17]Sentencia SU-1070 de 2003.

[18]Sentencia SU-1070 de 2003, T-910 de 2010, y T-061 de 2013.

[19]Ibídem.

[20]Sentencia SU-1070 de 2003.

[21]Sentencia T-910 de 2010

[22] Sentencia T-016 de 2015

[23] Sentencias T-1087 de 2002; T-952 de 2012 y T-1046 de 2012.

[24] Sentencia T-011 de 1998, T-910 de 2010. En el mismo sentido, ver el fallo T-1046 de 2012 que advierte que la jurisprudencia ha definido al mínimo vital como “aquella parte del ingreso del trabajador destinado a solventar sus necesidades básicas y del núcleo familiar dependiente, tales como alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, servicios públicos domiciliarios, entre otras prerrogativas que se encuentran previstas expresamente en la Constitución Nacional y que además, posibilitan el mantenimiento de la dignidad del individuo como principio fundante del ordenamiento jurídico constitucional”

[25]Sentencias T-208 de 2011, T-1046 de 2012 y T-717 de 2013.

[26]Sentencia T-725 de 2001.

[27]Sentencia T- 442 de 2010.

[28]Sentencia T-1046 de 2012.

[29] Sentencia T-162 de 2004, puesto que “la protección de la acción de tutela no se extiende a sumas de dinero adeudadas con anterioridad”. En el mismo sentido el fallo T-910 de 2010.

[30]Sentencia T-683 de 2001. Dicho requisito corresponde a una carga probatoria del accionado. Posición reiterada en el fallo T-1046 de 2012.

[31]Sentencias T- 535 de 2010 y T-910 de 2010.

[32]Sentencia T -065 de 2006.

[33]Sentencia T-035 de 2001.

[34] En la Sentencia T-883 de 2012 se estudió una solicitud de amparo de algunos docentes

del Municipio de Sucre que alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al trabajo y a la igualdad, por la negativa de la citada entidad de reconocer distintas acreencias laborales. En dicha oportunidad, la Sala declaró la improcedencia de la acción, al considerar que: “es claro que tratándose de acreencias laborales, existen los medios judiciales de defensa ordinarios para que los accionantes protejan sus intereses, no siendo, en principio, el juez constitucional el llamado a intervenir. Siendo lo anterior así, sería preciso determinar si, en este caso, tales medios judiciales ordinarios resultan ineficaces o si se evidencia el acaecimiento de un perjuicio irremediable. Del análisis de las circunstancias del asunto, para la Sala es indiscutible que ninguna de estas dos condiciones se materializa en esta oportunidad. En este sentido, de los elementos visibles en el expediente no es posible determinar que los medios mencionados sean ineficaces para proteger los derechos de los actores, como sucedería, por ejemplo, si se viera afectado su mínimo vital o si pertenecieran a la tercera edad y se encontraran en delicado estado de salud.”

[35] El Juzgado Penal del Circuito de Lorica el 16 de julio de 2012, que confirmó la decisión proferida por el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Lorica el 12 de junio de 2012, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por el señor Dagoberto Correa Cafiel contra el municipio de Santa Cruz de Lorica, Córdoba,

[36] En la Sentencia T-717 de 2013, la Sala Novena estudió la demanda de una funcionaria de la Secretaria de Educación del Municipio de Valledupar, quien solicitaba el pago de la nivelación salarial fijada en un acto administrativo. La actora de ese entonces aportó varias pruebas para demostrar que la omisión en el desembolso de ese emolumento causaba la afectación al derecho al mínimo vital, entre ellas créditos educativos de su hijo u otras acreencias con bancos y cooperativas. Los jueces de instancia concedieron el amparo a los derechos de la tutelante, debido a que los procesos judiciales no impiden que se configure un perjuicio irremediable. La Sala revocó esa decisión al concluir que la petente tiene acciones ordinarias idóneas y eficaces para obtener el pago de la nivelación. También, adujo que la funcionaria no se encuentra en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable. Finalmente, advirtió que “la presente acción de tutela no es procedente para ordenar el pago del retroactivo de la nivelación salarial, porque la omisión del referido desembolso no es la causa de la afectación al derecho al mínimo vital de la señora Silena Proenza Fuentes. Lo expuesto, en razón de que la actora recibe mes a mes el pago del salario por el cargo

que desempeña. Si bien el retardo del pago del dinero adeudado es prolongado, esa cantidad es consecuencia de un aumento del salario. Por tanto, la solicitante pudo satisfacer su mínimo vital con el sueldo efectivamente desembolsado. Aunado a lo anterior, el retroactivo es un dinero que debe la administración a la tutelante de bastante tiempo atrás. Ello evidencia que no existe la afectación al mínimo vital, al no cancelar el retroactivo derivado de la homologación del empleo que ocupaba la actora en sector educación, dado que ella recibía su salario con el fin de que atendiera sus gastos de manutención”

[37] La Sentencia T-817 de 2014 reiteró la ratio decidendi dictada que corresponde a “la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el pago de acreencias laborales, en el entendido que el artículo 86 de la Carta establece que dicho instrumento tiene entre sus características la subsidiariedad. Así, la acción de tutela, por regla general, es improcedente para reclamar prestaciones sociales, salvo que el actor pruebe (i) que no existe otro medio de defensa judicial, o que existiendo no es efectivo; (ii) o que existe un perjuicio irremediable al mínimo vital como consecuencia del no pago de lo debido”. De hecho reprochó que los jueces de instancia – el Juzgado Penal del Circuito de Loricá y el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Loricá- concedieron el amparo los derechos de los actores y ordenaron el pago de acreencias laborales sin efectuar análisis de procedibilidad alguno. En dicha oportunidad, la Sala Segunda de Revisión estudió las demandas presentadas por 20 docentes para reclamaron el reconocimiento y pago de (i) la bonificación por difícil acceso de los años 2004 al 2007; (ii) la reliquidación de los valores reconocidos en los años 2008 y 2011, y (ii) el auxilio de movilización desde el 2004 hasta la fecha.

[38] Expediente T-4.562.065: Los peticionarios plantearon que el Municipio accionado no les ha reconocido y cancelado (i) la prima de servicios consagrada en la Ley 91 de 1989; (ii) la bonificación por difícil acceso establecida en el Decreto 1171 de 2004 ; (iii) la prima de antigüedad y (iv) el auxilio de movilización; Expediente T-4.562.066: los servidores públicos reclamaron (i) la prima de vacaciones, (ii) la indemnización de vacaciones de navidad, (iii) las cesantías, (iv) los intereses de cesantías, (v) el subsidio de transporte, (vi) los intereses moratorios de las prestaciones sociales, (vii) la prima de alimentación y (viii) las dotaciones de vestido y calzado, de acuerdo con el tiempo total laborado y con la indexación que corresponda.

[39] Artículo 138 de la Ley 1437 de 2011

[40] según establece el numeral 4º del artículo 297 de la Ley 1437 de 2011 “TÍTULO IX Proceso ejecutivo Artículo 297. Título Ejecutivo. Para los efectos de este Código, constituyen título ejecutivo: (...)4. Las copias auténticas de los actos administrativos con constancia de ejecutoria, en los cuales conste el reconocimiento de un derecho o la existencia de una obligación clara, expresa, y exigible a cargo de la respectiva autoridad administrativa. La autoridad que expida el acto administrativo tendrá el deber de hacer constar que la copia auténtica corresponde al primer ejemplar”.

[41] Capítulo XI Ley 1437 de 2011

[42] Sentencia C-539 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Preteltd y C-1154 de 2008 M.P Clara Inés Vargas Hernández

[43] Cabe precisar que la Sala Plena de la Corte constitucional al emitir el acuerdo 01 del 20 de abril de 2015 estimó que los cambios al reglamento comenzarán a regir el 1 de julio del año en curso.