

T-420-97

Sentencia T-420/97

DEFENSOR DEL PUEBLO-Legitimación para interponer tutela

De las normas se desprende que el Defensor del Pueblo sólo puede interponer acción de tutela cuando sucede alguno de estos eventos : que lo haga a nombre de una persona que se lo solicite, o que la persona esté en situación de desamparo e indefensión. La jurisprudencia de la Corte se ha limitado a aplicar lo ordenado por la Constitución y la ley en cuanto al campo de acción del agente oficioso, del Defensor del Pueblo y de los Personeros Municipales, en el sentido de no pasar por encima del querer de aquel que se presume interesado. Es decir, realmente, lo que pretenden las normas, y así lo ha entendido la Corte, es reconocer la capacidad de decisión de las personas, que actúen por su propia voluntad, cuando pretendan ejercer la acción de tutela. Asunto que adquiere mayor claridad e importancia, en esta clase de acciones, que, por su naturaleza, están desprovistas de formalidades, y pueden ser ejercidas por el afectado directamente, sin tener que acudir a un abogado o a un representante. Por consiguiente, se discrepa del planteamiento de la Defensoría en el sentido de considerar estricta o rigurosa la jurisprudencia de la Corte al denegar las acciones de tutela interpuestas por el Personero, cuando no medie autorización del interesado, salvo en los casos de desamparo o indefensión.

ACCION DE TUTELA INTERPUESTA POR PERSONERO-Falta de legitimación por no mediar autorización empleados del despacho

Referencia: Expediente T-127.677

Demandante: Alberto Espinosa Arrieta, Personero Municipal de Sincé.

Demandados: Alcalde y Tesorero del municipio de Sincé, departamento de Sucre.

Magistrado ponente :

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, en la sesión de la Sala Primera de Revisión, el día primero (1o.) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Sincelejo, Sucre, Sala de decisión penal, en la tutela presentada por el señor Alberto Espinosa Arrieta, Personero Municipal de Sincé, contra el Alcalde y el Tesorero Municipal del mismo municipio.

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991.

La Sala de Selección número Cinco de la Corte eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

El demandante presentó acción de tutela ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé, departamento de Sucre, el 17 de enero de 1997, por las siguientes razones.

a) Hechos.

El demandante, en su condición de Personero del Municipio de Sincé, interpuso acción de tutela contra el Alcalde y el Tesorero de ese municipio porque, a la fecha de la demanda, se le debían a los empleados de la Personería, incluido el Personero, los salarios correspondientes a los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1996, pues los demandados habían omitido girar las transferencias correspondientes a estos meses, obligación que deben cumplir, según las normas legales, en los diez primeros días siguientes de cada mes, según el Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC (Acuerdo #17 de mayo 30 de 1995). La suma adeudada asciende a \$21´752.984,00.

El Personero señaló que en muchas oportunidades se ha dirigido a los demandados con esta solicitud, pero ellos sostienen que la plata que llega, por concepto de IVA, es para el pago de deudas a cargo del municipio. En concepto del demandante, esta explicación sólo es parcialmente cierta, pues, según la certificación expedida por el Banco Ganadero y con otros documentos que acompaña a su demanda, aún falta por llegar otro giro del año 1996, por concepto de IVA, y existen otros ingresos provenientes de catastro.

Por otra parte, considera que los demandados están desconociendo que la ley 136 de 1994 señaló que las personerías municipales gozan de autonomía presupuestal y administrativa, y el desconocimiento de este hecho, reflejado en el incumplimiento reiterativo en el giro de las transferencias, además de impedir el pago oportuno de los salarios del personero y sus empleados, no permite desarrollar con celeridad los programas socioeconómicos que adelanta la entidad, en materia de derechos humanos, seminarios, fiscalización de obras, viajes a las distintas ciudades, etc.

b) Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Sincé una vez admitió la demanda, solicitó información a los demandados sobre este asunto. Mediante sentencia del 29 de enero de 1997, concedió la tutela solicitada. Los argumentos del Juzgado, se resumen así :

Según las pruebas que obran en el expediente, al demandante y a los empleados de la personería, desde el mes de agosto de 1996 hasta cuando fue interpuesta la tutela, enero de 1997, no les habían pagado sus sueldos, pues las transferencias correspondientes no se habían girado.

Por consiguiente, al personero y a los empleados de la entidad, los demandados les han violado los derechos fundamentales al trabajo, al pago oportuno de salarios y prestaciones y a la igualdad, éste último, en relación con los demás empleados del municipio, artículos 25, 53 y 13 de la Constitución.

Además, señala el juzgado, no existe otro medio de defensa judicial, para hacer cumplir las transferencias ordenadas en el artículo 2o. del Acuerdo #17, de 30 de mayo de 1995, que

reconoció autonomía presupuestal a la personería.

En consecuencia, ordenó al Alcalde y el Tesorero del municipio de Sincé, que procedan dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, a realizar las transferencias a la Personería, en forma completa, correspondientes a los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre.

c) Impugnación.

El Alcalde del municipio de Sincé impugnó esta decisión. Las razones se resumen así :

El demandante instauró la tutela en su propio nombre y en el de sus empleados, sin acompañar, para este último efecto, los poderes respectivos.

El Juzgado no tuvo en cuenta las razones expuestas por el Alcalde en relación con la carencia de fondos del municipio, ni que los demás empleados de la administración, se encuentran en iguales condiciones que los de la Personería.

Las pruebas que obran en el expediente, aportadas por el demandante y la alcaldía, demuestran la carencia de fondos para transferir las partidas presupuestales. No obstante, el Juez ordenó cancelar rubros de donde no existen fondos.

A pesar de que el demandante solicita las transferencias para cancelar su sueldo y el de los empleados de la Personería, el Juez ordenó también cancelar los gastos de funcionamiento, lo que no resulta procedente por el proceso de tutela.

Finalmente, dice el Alcalde, que la decisión debe revocarse para evitar que por cumplir lo ordenado por el juez de tutela, la administración incurra en actuaciones penales, al tener que canalizar fondos de forzosa inversión, en transferencias a los entes del municipio.

d) Sentencia de segunda instancia.

En sentencia del 5 de marzo de 1997, el Tribunal Superior de Sincelejo, Sala Penal, revocó la tutela.

Las razones principales para denegar la tutela, se encaminaron a la falta de legitimidad del Personero para interponer esta acción, en su propio nombre y a favor de los empleados de su despacho. Para su decisión, se ciñó a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, contenida en la sentencia T-462 de 1993, en la que se denegó la acción por falta de legitimidad del Personero de Riohacha, en un caso semejante al presente. Siguiendo esta jurisprudencia, el Tribunal concluyó que en el presente caso tampoco existe tal legitimidad.

También, consideró que la pretensión del demandante de obtener transferencias por valor de \$21'752.984,00 con el fin, no sólo de cancelar sueldos, sino también para pagar los gastos generales de funcionamiento, resulta improcedente de ser atendida por el procedimiento de tutela.

El Tribunal consideró que, según la jurisprudencia de la Corte, el derecho al trabajo es inalienable y que es obligación del empleador pagar de manera oportuna el salario. Pero, se

debe tener en cuenta que a la Personería, la administración le ha girado transferencias por más de 28 millones, estando pendiente la suma se 21´752.984,00.

Además, obra en el expediente certificación en el sentido de que a los empleados de la Alcaldía y del Concejo también se les adeudaban sueldos desde agosto de 1996, y gastos de representación desde el mes de mayo del mismo año. Es decir, el a quo tuteló el derecho a la igualdad de los empleados de la personería, sin considerar que todos los empleados de la administración estaban en iguales condiciones.

e) Insistencia de la Defensoría del Pueblo en esta tutela.

El Defensor del Pueblo solicitó que la Corte examinar el asunto de la legitimidad del Personero, en este caso concreto, pues, en su concepto, la aplicación estricta del artículo 46 del decreto 2591 de 1991, en la forma como lo ha hecho la Corte, según la jurisprudencia contenida en las sentencias T-462 de 1993 y 493 de 1993, merece ser revisada, para permitir que los personeros puedan actuar no sólo protegiendo sus derechos particulares, sino los de naturaleza pública, en armonía con lo dispuesto en el artículo 10 del mismo decreto.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para conocer de este proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214, numeral 9, de la Constitución y el decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Asunto previo. Legitimación de los Personeros municipales para interponer acciones de tutela.

Para determinar la procedencia o no de esta tutela, es necesario resolver si el demandante estaba legitimado para interponer a nombre de los empleados de la Personería, sin que obre autorización de los interesados para ello, la presente acción de tutela, o si sólo estaba legitimado para interponerla en procura de sus derechos individuales.

La sentencia que se revisa, originada en el Tribunal Superior de Sincelejo, estimó que el Personero de Sincé carecía de legitimación para actuar, según la jurisprudencia de la Corte. Por su parte, la solicitud de insistencia del Defensor del Pueblo para escoger esta tutela, está encaminada a que esta Corporación examine nuevamente su jurisprudencia sobre los límites en materia de legitimación.

Por consiguiente, se examinará brevemente lo que dicen las normas constitucionales, legales y la jurisprudencia, en relación con este asunto.

a) La Constitución establece lo siguiente :

“Artículo 282.- El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones :

“ . . .

“3. Invocar el derecho de Habeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.

“...”

b) El decreto 2591 de 1991 contiene varias normas sobre la intervención del Defensor del Pueblo y de los Personeros municipales en asuntos de tutela. Se mencionan los siguientes :

El artículo 10 del decreto 2591 de 1991, señala :

“Artículo 10.- Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

“También se podrán agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

El artículo 46 del mismo decreto, sobre la legitimación, en el caso específico del Defensor, dice :

“Artículo 46.- Legitimación. El Defensor del pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión.” (se subraya)

En relación con la facultad de los Personeros, en virtud de delegación, señala el artículo 49 :

“Artículo 49. Delegación a los personeros. En cada municipio, el personero en su calidad de defensor en la respectiva entidad territorial, podrá por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer las acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente.”

De las normas transcritas, se desprende que el Defensor del Pueblo sólo puede interponer acción de tutela cuando sucede alguno de estos eventos : que lo haga a nombre de una persona que se lo solicite, o que la persona esté en situación de desamparo e indefensión.

c) ¿Cuál es la jurisprudencia de la Corte sobre este asunto ?

Las sentencias T-462 y 493, ambas de 1993, expresaron lo siguiente :

- La T-462 corresponde a un caso muy semejante al presente, pues la interpuso el Personero del municipio de Riohacha contra el Alcalde, por la no cancelación de salarios y prestaciones a los empleados de la administración municipal, por los años de 1991, 1992 y 1993. La Corte denegó la tutela por falta de legitimación del demandante. Señaló lo siguiente :

“4. El primer supuesto habilitante para interponer la acción de tutela a nombre de otros no se configura en el presente caso, ya que en el expediente no aparece prueba alguna de solicitud elevada por los empleados del municipio de Riohacha con miras a promover la intervención

del Personero ante la jurisdicción constitucional.

“ . . .

“No habiendo podido establecerse la legitimación para actuar en nombre de los empleados públicos por parte del Personero Municipal de Riohacha, se procederá a confirmar la decisión del Tribunal de segunda instancia en el sentido de denegar la tutela solicitada por falta de legitimación para instaurar la acción.” (Sentencia T-462, del 14 de octubre de 1996, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)

- La sentencia T-493 de 1993 se refiere a la acción interpuesta por la Personera Municipal de Yarumal, en virtud de una solicitud del hermano de una persona adulta que padece una enfermedad grave, pero que no quiere realizar el tratamiento médico adecuado. La tutela pretendía que se ordenara a la “interesada” recibir el tratamiento correspondiente. La Corte denegó la tutela, pues consideró que la Personera no tenía legitimación para interponer esta tutela, ni como agente oficioso ni como personera. Manifestó la Corte :

“Esta Sala estima pertinente precisar, que el agente oficioso o el Defensor del Pueblo y sus delegados, sólo pueden actuar dentro de los precisos límites que la ley ha señalado a sus actuaciones; por lo tanto, no pueden de ninguna manera arrogarse la atribución de interponer acciones de tutela a su arbitrio, es decir, sin que esté justificado plenamente el supuesto fáctico que la norma exige para legitimar sus actuaciones, cual es, que el afectado en sus derechos fundamentales no pueda promover directamente su propia defensa, por hallarse en una situación de desamparo e indefensión, o que solicite la intervención de dicho defensor. Adicionalmente tampoco es procedente, que el agente oficioso o el Defensor del Pueblo actúen en contra de los intereses de las personas que representan; su intervención debe estar dirigida a la defensa de los intereses que agencian, que no son otros que los propios intereses de las personas que van a resultar beneficiadas con la acción. En tales condiciones, si como sucede en el presente caso, la presunta beneficiaria de la tutela, señora María Libia Pérez Duque, no está interesada en la acción de tutela, ni considera amenazado o vulnerado su derecho fundamental a la salud, no es procedente legalmente la intervención de dichos sujetos procesales. En este orden de ideas, podría concluirse que, en principio, el juez de su propio interés, es la persona titular del mismo, a menos que no se halle en condiciones físicas y mentales de proveer a su propia defensa.” (Sentencia T-493 del 28 de octubre de 1993, M. P., doctor Antonio Barrera Carbonell)

Como se observa, la jurisprudencia de la Corte se ha limitado a aplicar lo ordenado por la Constitución y la ley en cuanto al campo de acción del agente oficioso, del Defensor del Pueblo y de los Personeros Municipales, en el sentido de no pasar por encima del querer de aquel que se presume interesado. Es decir, realmente, lo que pretenden las normas, y así lo ha entendido la Corte, es reconocer la capacidad de decisión de las personas, que actúen por su propia voluntad, cuando pretendan ejercer la acción de tutela. Asunto que adquiere mayor claridad e importancia, en esta clase de acciones, que, por su naturaleza, están desprovistas de formalidades, y pueden ser ejercidas por el afectado directamente, sin tener que acudir a un abogado o a un representante.

Por consiguiente, se discrepa del planteamiento de la Defensoría en el sentido de considerar estricta o rigurosa la jurisprudencia de la Corte al denegar las acciones de tutela interpuestas por el Personero, cuando no medie autorización del interesado, salvo en los casos de desamparo o indefensión, situación que no ocurre en el presente proceso.

La Defensoría se pregunta si resulta razonable que el Defensor o el Personero, frente a una situación grave e inminente de violación o amenaza de derechos fundamentales, diferente de la indefensión, deba esperar que exista la solicitud para poder actuar.

Esta Sala de revisión considera que, en primer lugar, no es el caso de que trata este proceso, pues éste corresponde a una situación que se ha presentado desde muchos meses antes de interponerse la tutela.

Y, en segundo lugar, como la hipótesis planteada no es la que corresponde a este proceso, no es oportuno establecer la procedibilidad o no de una acción en tales condiciones. Será el juez competente, frente al asunto concreto, quien lo determine.

Le asiste, pues, razón al ad quem cuando denegó esta tutela por falta de legitimación del Personero, en relación con los empleados de su despacho, según lo analizado, por no mediar las autorizaciones respectivas.

En conclusión, no se concederá la tutela, y se confirmará la decisión del Tribunal, que declaró la carencia de legitimación del Personero.

III. DECISIÓN.

Por lo anterior, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Segundo.- Líbrense, por la Secretaría General de la Corte, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, en la forma y para los efectos allí contemplados.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General