

T-462-93

Sentencia T-462/93

PERSONERO MUNICIPAL-Facultades/LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA

El Defensor del Pueblo delegó en los Personeros Municipales de todo el país la facultad, condicionando el ejercicio de la acción a dos hipótesis: 1) que cualquier persona se lo solicite, o 2) que la persona se encuentre en situación de indefensión.

ACCION DE TUTELA-Indefensión

El sólo elemento subjetivo, representado en la prevención ante una eventual actuación arbitraria de la autoridad pública, no es suficiente para concluir que la persona afectada se halla en situación de indefensión.

LEGITIMACION POR ACTIVA-Cualquier persona puede interponer acción de tutela ante la vulneración o amenaza de los derechos de los niños

La interpretación literal del último inciso del artículo 44 de la Carta, que permite a cualquier persona exigirle a la autoridad competente el cumplimiento de su obligación de asistir y proteger al niño, no puede dar lugar a restringir la intervención de terceros solamente a un mecanismo específico de protección de los derechos, vgr. la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución. Este entendimiento de la norma limitaría los medios jurídicos instituidos para la defensa de los derechos del menor, quien por su frágil condición debe recibir una protección especial.

REF: Expediente T- 15837

Actor: PEDRO MANUEL VIDAL JOIRO

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., catorce (14) días de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-15837 interpuesto por PEDRO MANUEL VIDAL JOIRO, Personero Municipal de Riohacha, contra el Alcalde Municipal de Riohacha.

ANTECEDENTES

1. PEDRO MANUEL VIDAL JOIRO, en calidad de Personero Municipal de Riohacha y Delegado del Defensor del Pueblo, interpuso acción de tutela contra el Municipio de Riohacha, representado legalmente por la Alcaldesa Mayor, CARMEN GARZON FREYLE. Manifiesta el accionante que la administración municipal adeuda a sus empleados el pago de salarios y prestaciones sociales correspondientes a los años 1991, 1992 y 1993, lo que ha deteriorado el ambiente de trabajo en las entidades municipales y erosionado la credibilidad y confianza en el gobierno local.

2. El accionante solicita la protección del derecho fundamental al trabajo de los empleados del ente territorial en cuestión. Agrega que los maestros de Riohacha hacen parte del grupo de acreedores de salarios atrasados y que su descontento puede generar un paro indefinido en el sector educativo con la consiguiente violación de los derechos de los niños. El funcionario público anexa a su escrito de tutela copia de la petición elevada ante su despacho por la Asociación de Padres de Familia del Colegio Livio Reginaldo Fishione, donde se le solicita intervenir ante la Alcaldía, con el objeto de que sean canceladas a los maestros las 14 mesadas atrasadas.

3. El Juez Unico Laboral del Circuito de Riohacha inicialmente inadmitió la acción debido a

que el Personero no acreditó la delegación hecha por el Defensor del Pueblo. Mediante escrito del 24 de Marzo, el accionante presentó la resolución 001 de abril 2 de 1992 por la que el Defensor del Pueblo resolvió “delegar en los Personeros Municipales en todo el país la facultad de interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión”. También precisó que, a pesar de existir otros medios de defensa judicial, los funcionarios se ven obligados a abstenerse de usarlos para “no correr el riesgo de ser declarados insubsistentes, por ser empleados de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo Municipal”. Finalmente, mediante auto de marzo 30 de 1993, el fallador admite la demanda y requiere a la Alcaldía Municipal informes sobre la situación salarial y prestacional de los empleados del municipio.

4. El Tesorero General del Municipio certifica que a los empleados – en general – de la administración se les adeudan los salarios del mes de diciembre de 1991, de los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, noviembre y diciembre de 1992 con sus respectivas primas de junio y navidad, y de los meses de enero, febrero y marzo de 1993. Adicionalmente y respecto de los docentes afirma que “los profesores de LIVIO REGINALDO FISSHIONE no pertenecen a la nómina de la administración, su vinculación se realiza a través de aportes mensuales que la administración debe girar para sufragar los gastos de funcionamiento de ese establecimiento educativo.”

Igualmente se allega al proceso copia de los estados financieros del municipio de Riohacha que reflejan en su situación fiscal un déficit de tesorería a 31 de Diciembre de 1992 de \$1.338.344.775.

5. El Juzgado Laboral del Circuito de Riohacha, mediante sentencia de abril 2 de 1993, se declara inhibido para pronunciarse sobre la vulneración de los derechos de los empleados públicos municipales por ausencia de legitimación del actor, niega por improcedente la tutela en lo que respecta al Personero Municipal y concede la tutela de los derechos de los niños, estudiantes del Colegio LIVIO REGINALDO FISSHIONE. Respecto de la petición en favor de los empleados públicos del Municipio, el juez estimó que el Personero Municipal no tenía legitimidad para ejercer la acción en su nombre puesto que la resolución del Defensor del Pueblo lo faculta para interponer acción de tutela solamente cuando el afectado se lo solicita o se encuentra en estado de indefensión. Sin embargo, agrega el fallador, no aparece constancia de que los empleados hayan solicitado al Personero la formulación de la acción de

tutela, ni puede predicarse de ellos un estado de indefensión, ya que no se vislumbra una conducta que les impida ejercer la defensa de sus derechos directamente y tampoco es atendible el criterio especulativo según el cual se abstienen de presentar una acción dirigida a hacer efectivo el pago de los salarios adeudados por temor a la declaratoria de insubsistencia.

En cuanto al derecho al trabajo del Personero Municipal, encuentra el juez de tutela que efectivamente ha sido vulnerado por el no pago oportuno de la remuneración correspondiente, pero dado que existen otros medios judiciales, la acción es improcedente.

En lo tocante al derecho a la educación considera que cualquier persona está legitimada para exigir de la autoridad el cumplimiento de las obligaciones del Estado en relación con los niños, con fundamento en el artículo 44 de la Constitución. A su juicio, de las pruebas allegadas al proceso, se observa que los profesores del colegio mencionado pertenecen a la nómina del ente territorial, ya que su vinculación se realiza mediante aportes mensuales de la administración para sufragar los gastos de funcionamiento del centro educativo, por lo que el incumplimiento de la obligación de efectuar los giros dinerarios amenaza el derecho a la educación de los alumnos del Colegio LIVIO REGINALDO FISSHIONE. En consecuencia, ordena a la Alcaldía “adoptar una conducta diligente” y “remitir al colegio los recursos necesarios para su funcionamiento”.

6. El Alcalde Municipal del Municipio de Riohacha impugnó la anterior sentencia por considerar que el juez falló extra-petita al amparar el derecho a la educación de los niños. En su concepto, la educación es un servicio público que se presta según el principio de continuidad y que frente a posibles interrupciones del mismo la vía procedente es la acción de cumplimiento y no la acción de tutela, por lo que solicita la revocatoria de la sentencia.

7. El Personero Municipal y delegado del Defensor del Pueblo también impugnó el fallo. Insiste en los argumentos expuestos anteriormente en el sentido de que por temor a represalias los empleados del municipio no son capaces de interponer acción de tutela ni están dispuestos a solicitar por escrito el ejercicio de acciones judiciales a su nombre. Por otra parte, considera que si se tutelan los derechos de los niños del colegio LIVIO REGINALDO FISSHIONE deben también tutelarse los derechos de los hijos de los empleados cuyos padres se encuentran privados de los medios necesarios para el sostenimiento de sus familias.

8. La Sala Plena del Tribunal Superior de Riohacha, mediante sentencia de mayo 13 de 1993, revocó la decisión impugnada en el sentido de denegar la tutela de los derechos de los empleados públicos y de los niños, pero la concedió en favor del Personero Municipal. Considera el Tribunal que el accionante no estaba legitimado para interponer la acción de tutela en nombre de los empleados del municipio ni de los niños del mencionado colegio, puesto que en el proceso no aparece solicitud de los primeros ni de los padres de familia del colegio, como tampoco se encontraban, unos y otros, en situación de indefensión que les impidiera ejercer la acción de tutela directamente. Respecto de la legitimación establecida en el artículo 44 de la Constitución considera el Tribunal que hace referencia a las acciones de cumplimiento.

9. Como fundamento de la decisión de conceder la tutela del derecho al trabajo en favor del Personero Municipal, el Tribunal asevera que la acción no busca solamente el pago de los sueldos atrasados, sino que pretende también que el trabajo sea retribuido con el pago oportuno de los salarios, conforme a lo establecido en el artículo 53 de la Carta Política. En este caso, se trata de un derecho económico y social que, dada su conexión con el derecho fundamental al trabajo, se torna tutelable.

“No se trata únicamente del pago de sueldos atrasados obtenibles mediante otro medio de defensa judicial sino del derecho tutelable a que la Alcaldía pague oportunamente, con sus implicaciones de condiciones dignas y justas o de dignidad humana del trabajador y sus circunstancias de debilidad manifiesta, atendible como lo manda el artículo 13 de la Constitución Nacional. No se trata de un simple asunto de justicia laboral común sino de tutela de derechos fundamentales, obtenibles mejor por esta vía subsidiaria, “al menos por lo que respecta a la certeza y eficacia” de estos derechos.”

Manifiesta finalmente el Tribunal que, de acuerdo a los informes aportados al proceso, la situación económica de la administración municipal de Riohacha es difícil pero no de tal gravedad que le impida disponer de los recursos para evitar la violación del derecho al trabajo del petente, amparado por la previsión de rango constitucional que otorga prioridad al gasto público social sobre cualquier otra asignación

10. Remitido el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, mediante auto de julio 7 de 1993 fue seleccionado para revisión y correspondió a esta Sala su

conocimiento.

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

### Contenido de la solicitud y decisiones de instancia

1. El Personero Municipal de Riohacha interpuso acción de tutela contra la Alcaldía en favor de los empleados del ente territorial – incluido el petente –, a quienes se adeudan numerosos salarios y prestaciones de los años 1991, 1992 y 1993, por vulneración del derecho fundamental al trabajo, y en nombre de los estudiantes del colegio LIVIO REGINALDO FISSHOINE, menores que ven amenazado su derecho a la educación por la omisión de la Alcaldía de efectuar los giros dinerarios para el funcionamiento del centro educativo. Los falladores de instancia coinciden en afirmar que el petente carece de legitimación para interponer la acción en favor de los empleados municipales, pero divergen en sus apreciaciones respecto a la posibilidad de ejercer – con fundamento en el artículo 44 de la Carta – la acción de tutela en nombre de los niños cuyo derecho a la educación puede estar amenazado. En relación con la vulneración del derecho al trabajo del Personero Municipal, el juez de primera instancia y el Tribunal están de acuerdo en que se vulnera por el incumplimiento de la administración de pagar oportunamente las prestaciones correspondientes, pero mientras que el primero considera improcedente la acción de tutela porque existen otros medios de defensa judicial, el fallador de segunda instancia la concede con el argumento de que ninguno de tales medios es tan eficaz como el mecanismo consagrado en el artículo 86 de la Carta para la defensa inmediata de los derechos fundamentales.

2. En ejercicio de las competencias que la Constitución y la ley le confieren para revisar las sentencias de tutela de los derechos fundamentales (CP art. 241-9), la Sala debe entrar a determinar la legitimación del Personero Municipal de Riohacha para interponer la acción de tutela y la procedencia de ésta en las circunstancias concretas del caso.

Legitimación de los Personeros Municipales para interponer acciones de tutela a nombre de terceros

3. El artículo 282 numeral 3º de la Constitución otorga al Defensor del Pueblo la facultad de interponer acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que le asiste a los interesados. Por su

parte, el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991 autoriza a los Personeros Municipales, en su calidad de defensores en la respectiva entidad territorial y por delegación expresa del Defensor del Pueblo, para interponer acciones de tutela o representar a éste último en las que interponga directamente.

En desarrollo de los preceptos constitucionales y legales, el Defensor del Pueblo, mediante resolución 001 de abril 2 de 1992, delegó en los Personeros Municipales de todo el país la mencionada facultad, condicionando el ejercicio de la acción a dos hipótesis: 1) que cualquier persona se lo solicite, o 2) que la persona se encuentre en situación de indefensión.

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.

5. En lo que concierne a la posible situación de indefensión de los afectados consistente en no poder demandar judicialmente a la administración debido al temor de ser declarados insubsistentes dada su condición de empleados de libre nombramiento y remoción, la Sala tampoco encuentra que este supuesto de hecho esté demostrado. El sólo elemento subjetivo, representado en la prevención ante una eventual actuación arbitraria de la autoridad pública, no es suficiente para concluir que la persona afectada se halla en situación de indefensión. Como lo ha sostenido esta Corporación en pasadas ocasiones, esta situación se configura cuando una persona “se encuentra inerme o desamparada, es decir, sin medios físicos o jurídicos de defensa o con medios y elementos insuficientes para resistir o repeler la agresión o la amenaza de vulneración, a su derecho fundamental” (Sentencia ST-161 de 1993). El ejercicio de las acciones legales en contra de la administración con miras a obtener el reconocimiento de determinados derechos no es un factor que permita presumir una respuesta vindicativa por parte de la autoridad demandada. De todas formas, las decisiones adversas a los trabajadores motivadas en el ejercicio legítimo de sus derechos, carecerían de validez.

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.

Legitimación de cualquier persona para interponer acciones de tutela en favor de los derechos fundamentales del niño

6. A diferencia de lo afirmado por el Tribunal de tutela, esta Corte considera que cualquier persona puede interponer acción de tutela ante la eventualidad de una vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del niño. La interpretación literal del último inciso del artículo 44 de la Carta, que permite a cualquier persona exigirle a la autoridad competente el cumplimiento de su obligación de asistir y proteger al niño, no puede dar lugar a restringir la intervención de terceros solamente a un mecanismo específico de protección de los derechos, vgr. la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución. Este entendimiento de la norma limitaría los medios jurídicos instituidos para la defensa de los derechos del menor, quien por su frágil condición debe recibir una protección especial.

No obstante lo anterior, si bien el petente está legitimado para interponer la acción de tutela contra la administración municipal para defender los derechos fundamentales de los niños, en el presente caso la Corporación estima que, siendo la pretensión principal el pago de los salarios y prestaciones adeudados a los empleados del municipio – entre ellos los educadores del Colegio LIVIO REGINALDO FISSHOINE –, la amenaza del derecho a la educación de los menores es por el momento indirecta y eventual. No existe, por tanto, una amenaza directa que se cierna sobre los derechos fundamentales de los menores de edad, razón suficiente para rechazar la tutela solicitada en su nombre.

Improcedencia de la acción de tutela para reclamar el pago de salarios y prestaciones

7. La Sala comparte plenamente las consideraciones expuestas por los falladores de instancia en el sentido de que existe una vulneración del derecho fundamental al trabajo de los empleados del municipio de Riohacha, originada en el hecho de no recibir oportunamente la justa remuneración que les corresponde por las labores a su cargo. La gravedad de la omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus derechos constitucionales y legales – actuación que compromete la legitimidad de las instituciones y la confianza en la administración pública – justifica la decisión de poner en conocimiento del órgano de control respectivo esta situación con el fin de que se adelanten las investigaciones de rigor.



8. Ahora bien, la acción de tutela, por expresa disposición constitucional (CP art. 86), no está llamada a sustituir o remplazar los medios de defensa judicial establecidos en la ley para la defensa de los derechos. La procedencia de este mecanismo constitucional debe evaluarse, según su eficacia, atendiendo a las circunstancias concretas en que se encuentra el solicitante. El Tribunal de segunda instancia, basado en providencias de esta Corporación, no sólo reconoce el valor preponderante del trabajo en el ordenamiento constitucional sino que considera procedente la acción de tutela por ser éste un mecanismo más eficaz para la defensa del derecho al trabajo del peticionario que las acciones establecidas en la ley para demandar el incumplimiento de las obligaciones generadas en una relación laboral de carácter administrativo.

No obstante, la Sala observa que la situación del petente en nada se diferencia de aquella en que se encuentra gran número de los empleados de la administración municipal, consistente en la vulneración de su derecho al trabajo como consecuencia del incumplimiento de la Alcaldía de su obligación de cancelar oportunamente sus salarios y prestaciones. De otra parte, la duración de los procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa u ordinaria, según sea el caso, no es un factor determinante por sí sólo para decidir positivamente la procedencia de la acción de tutela, pues su incontrastable celeridad no se encuentra en ninguno de los procesos legalmente consagrados que, de tomarse en consideración este único criterio, siempre deberían pretermirse. Por esta vía se expandiría la acción de tutela de manera absurda e inconveniente de forma que terminaría atrayendo hacia sí todas las causas judiciales.

## DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

## R E S U E L V E

SEGUNDO.- DENEGAR la acción de tutela interpuesta por el Personero Municipal de Riohacha por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR que por Secretaría General se remita copia de la presente providencia con destino al Procurador General de la Nación con el fin de que se investigue disciplinariamente a los funcionarios de la Alcaldía Municipal de Riohacha en relación con la

situación denunciada por su Personero Municipal.

CUARTO.- LIBRESE comunicación al Juzgado Unico Laboral del Circuito de Riohacha, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General