

T-540-13

Sentencia T-540/13

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ EN ACCION DE TUTELA-Término razonable y oportuno

Si bien no existe un término de caducidad para la presentación de la acción de tutela, es decir, ésta puede ser interpuesta en cualquier tiempo, esta Corporación ha considerado que dada su naturaleza cautelar, la petición de amparo debe ser interpuesta en un plazo razonable dentro del cual se presuma que la afectación del derecho fundamental es inminente y realmente produce un daño palpable. Lo anterior se sustenta en que si lo que se persigue con esta acción constitucional es la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales frente a una vulneración o amenaza, es necesario que la petición sea presentada en el marco temporal de ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos.

ACCION DE TUTELA PARA RECONOCIMIENTO Y PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES- Improcedencia general

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, salvo que el actor pruebe (i) que no existe otro medio de defensa judicial, o que existiendo no es efectivo, por una parte, o por otra, (ii) que existe un perjuicio irremediable al mínimo vital como consecuencia del no pago de lo debido.

ACCION DE TUTELA CONTRA SECRETARIA DE EDUCACION MUNICIPAL-Improcedencia para ordenar pago de prima de antigüedad por existir otro medio de defensa judicial y por no cumplir con el requisito de inmediatez

PROTECCION DEL PATRIMONIO PUBLICO-Obligaciones del juez de tutela

Referencia: expediente T- 3.806.048

Acción de Tutela instaurada por el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Educación SINTRENAL, Seccional Sucre, en contra de la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo.

Derechos Fundamentales invocados: al trabajo, a la dignidad humana, al pago oportuno de salarios y prestaciones sociales, a la igualdad y al debido proceso.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., dieciséis (16) de agosto de dos mil trece (2013)

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida el diecinueve (19) de noviembre de dos mil doce (2012) por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Sincelejo, en cuanto concedió la tutela incoada por el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Educación SINTRENAL, Seccional Córdoba, en contra de la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional, mediante Auto del veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013), escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

En consecuencia, y de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1.1. SOLICITUD

El Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Educación – SINTRENAL-, Seccional Sucre,

a través de apoderada judicial, demanda al juez de tutela proteger los derechos fundamentales de sus afiliados al trabajo, a la dignidad humana, al pago oportuno de salarios y prestaciones sociales, a la igualdad y al debido proceso, presuntamente vulnerados por la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, al no reconocer y pagar una prima de antigüedad creada por el Departamento de Sucre mediante el Decreto 208 de 1981.

Sustenta su solicitud en los siguientes hechos y argumentos de derecho:

1.1.1. Hechos y argumentos de derecho

1.1.1.1.

Afirma el accionante que el Departamento de Sucre, mediante Decreto 208 de 1981, creó una prima de antigüedad para el personal vinculado a la Gobernación, la cual beneficiaba tanto a los trabajadores administrativos como al personal docente de la entidad territorial.

1.1.1.2.

Relata que con posterioridad, mediante Decreto 277 de 1998, la Gobernación de Sucre inaplicó lo dispuesto en el Decreto 208 de 1981, referente al reconocimiento de la prima de antigüedad, bajo el fundamento de que la Asamblea Departamental había certificado la inexistencia de la citada ordenanza, mediante la cual se habían conferido facultades al Gobernador de la época para la creación del estímulo.

1.1.1.3.

Indica que uno de los afectados con el Decreto 277 de 1998 instauró demanda de nulidad simple ante el Tribunal Administrativo de Sucre, quien mediante Sentencia del seis (06) de marzo de dos mil dos (2002) accedió a las súplicas del actor, decretando la nulidad del referido decreto, por considerar, entre otras cosas, que éste había sido expedido por un funcionario que carecía de dicha facultad.

1.1.1.5.

Señala que en el año 2003, en virtud de la

Ley 715 de 2001, se dio el proceso de certificación de la educación en el Municipio de Sincelejo, lo que condujo a que se incorporaran a la Secretaría de Educación Municipal un gran número de trabajadores administrativos, a los cuales, en su concepto, deben reconocérseles las mismas cargas salariales y prestacionales reconocidas en el Departamento.

1.1.1.6.

En virtud de lo anterior, narra la apoderada del Sindicato, que los empleados administrativos provenientes de la Gobernación de Sucre e incorporados a la Secretaría de Educación de Sincelejo elevaron petición instando al pago de la prima de antigüedad. Frente a lo cual, en respuesta del 20 de noviembre de 2012, la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo manifestó que por instrucciones del Ministerio de Educación Nacional dicha prima se reconoce sólo al personal administrativo, empero, con fundamento en el Decreto 0277 de 1998 no se está realizando el pago.

1.1.1.7.

Refiere que ante esta situación, la Asociación de Educadores de Sucre, filial de FECODE, presentó acción de tutela contra la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, pretendiendo el reconocimiento de la prima de antigüedad al personal docente del Municipio de Sincelejo, correspondiéndole su conocimiento al Juzgado Cuarto Civil Municipal de Sincelejo, quien mediante Sentencia del cuatro (4) de octubre de dos mil once (2011), concedió el amparo solicitado y ordenó el pago de dicha prestación.

1.1.1.8.

Con fundamento en la referida acción de tutela, el sindicato accionante solicita a través de este amparo tutelar la protección de su derecho fundamental a la igualdad y, en este orden, pretende que se le reconozca el pago de la prima de antigüedad al personal administrativo y supervisor del municipio desde el año 2003 hasta el año 2012, así como el ajuste al valor o indexación laboral de las sumas adeudadas y los intereses comerciales y moratorios a que haya lugar, con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones.

1.1.1.9.

Sostiene que la omisión de reconocer y cancelar la prima de antigüedad, pese a la existencia de un fallo judicial que reconoce dicha prestación, es vulneratoria de los derechos fundamentales de los afiliados al Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Educación SINTRENAL, Seccional Sucre. Por lo anterior, considera necesario interponer la acción de tutela “pues no está en capacidad el personal administrativo de seguir soportando la carga de la ineptitud como un detrimento en los derechos laborales”.

1.2. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

El Juzgado Cuarto Civil Municipal de Sincelejo admitió la acción de tutela y ordenó correr traslado de la misma a la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo para que informara sobre los hechos que dieron origen a la demanda de tutela

1.2.1. La Secretaría de Educación y Cultura del Municipio de Sincelejo respondió la acción de la referencia, y solicitó negar las pretensiones elevadas por el accionante.

Alegó la improcedencia de la acción de tutela en el presente caso, al no presentarse ningún perjuicio irremediable y contar el accionante con otros medios judiciales idóneos como el agotamiento de la vía gubernativa y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Aseveró que no se han vulnerado los derechos fundamentales de los afiliados al sindicato accionante, por cuanto: la administración se encuentra a paz y salvo con el pago de los salarios al personal administrativo perteneciente a la Secretaría de Educación, con lo que se desvirtúa la afectación al mínimo vital; el reconocimiento al personal docente del Departamento de la prima de antigüedad, se dio en circunstancias totalmente diferentes, por lo que no puede hablarse de vulneración al derecho a la igualdad.

En el escrito presentado ante esta Corporación, mediante el cual solicita la insistencia del presente asunto para su revisión, manifestó que la prima de antigüedad reclamada por el personal administrativo vinculado a la Secretaría, se encuentra actualmente en debate jurídico ante el Tribunal Administrativo de Sucre, debido a la acción de simple nulidad interpuesta por la Procuraduría 44 Judicial II Administrativa de Sincelejo en contra del Decreto 208 de 1981, por el cual se creó dicha prestación laboral. Al respecto, advirtió que en el trámite de nulidad, mediante Auto del ocho (8) de marzo de dos mil trece (2013), el

Tribunal decretó como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del Decreto demandado.

1.3. PRUEBAS DOCUMENTALES

En el expediente obran como pruebas, entre otros, los siguientes documentos:

1.3.1. Copia del Decreto 208 de 1981, proferido por el Gobernador del Departamento de Sucre “por el cual se crea una Prima de antigüedad para el personal vinculado a la Gobernación del Departamento”.

1.3.2. Copia del Decreto 0277 de 1998, expedido por el Gobernador del Departamento de Sucre “por el cual se deja de reconocer el pago de la Prima de Antigüedad para el personal vinculado a la Gobernación del Departamento”.

1.3.3. Sentencia del seis (6) de marzo de dos mil dos (2002) del Tribunal Administrativo de Sucre, mediante la cual se declara la nulidad del Decreto 0277 de 1998, por el cual se deja de reconocer el pago de la Prima de Antigüedad para el personal vinculado a la Gobernación del Departamento.

1.3.4. Sentencia de tutela del cuatro (4) de octubre de dos mil once (2011), proferida por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Sincelejo, mediante la cual se concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados y se ordenó a la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo reconocer, liquidar y pagar, con recursos del Sistema General de Participaciones, la prima de antigüedad desde el año 2003 a los docentes que se encuentren vinculados a esa Secretaría. Igualmente, ordenó indexar dichos dineros desde su fecha de causación hasta el día de su pago efectivo.

2. DECISIONES JUDICIALES

2.1. DECISIÓN ÚNICA DE INSTANCIA - JUZGADO CUARTO CIVIL MUNICIPAL DE SINCELEJO.

El Juzgado Cuarto Civil Municipal de Sincelejo, mediante Sentencia proferida el diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012), concedió el amparo solicitado por el accionante, reiterando exactamente los mismos argumentos esgrimidos en la acción de tutela del

cuatro (4) de octubre de dos mil once (2011), mediante la cual se ordenó el reconocimiento y pago de la prima de antigüedad al personal docente del Departamento de Sucre.

Luego de realizar una sucinta descripción de las causales de procedencia excepcional de la acción de tutela para garantizar la protección de derechos de naturaleza prestacional, señaló que en el caso concreto las posibilidades que brindan los medios ordinarios de defensa contemplados en materia laboral son ineficaces, pues no brindan una solución efectiva y pronta a los derechos del personal administrativo del Municipio de Sincelejo, por lo que consideró la procedencia de la acción de tutela.

Para fundamentar esta afirmación, precisó que el concepto de salario, entendido como todo pago recibido del empleador, comporta un propósito retributivo y además un ingreso personal y habitual del funcionario. En este contexto, advirtió que la prima de antigüedad, reclamada a través del amparo tutelar, fue expedida con base en normas que atribuían a las entidades territoriales la facultad de crear factores salariales para sus empleados, sin que la Constitución de 1991 hubiera derogado en bloque la normativa expedida válidamente con anterioridad, por lo que determinó la validez general del acto administrativo departamental que legitimó los reconocimientos de la prima de antigüedad.

En este orden, coligió que los empleados a quienes les fue reconocida la prima de antigüedad, incluidos los vinculados al servicio educativo, tienen un derecho adquirido que resulta inmodificable por la administración. Resaltando que el pago de dicha prima debe ser asumido por quien tenga a cargo el pago del salario del empleado.

Finalmente, destacó que el no pago de la contraprestación integra debida al trabajador, constituye una evidente vulneración a sus derechos fundamentales, motivo por el cual, para efectos de subsanar dicha trasgresión, ordenó a la Secretaría de Educación de Sincelejo reconocer, liquidar y pagar la prima de antigüedad al personal administrativo que se encuentren vinculados a la Secretaría.

3. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

3.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Selección de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO

En el asunto de la referencia corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo ha vulnerado los derechos fundamentales del personal administrativo vinculado a dicha dependencia, al no cancelarles la prima de antigüedad reconocida en el Decreto 208 de 1981.

Con el fin de solucionar el problema jurídico planteado, esta Sala estudiará: (i) los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela: inmediatez y subsidiariedad, teniendo en cuenta para éste último, la procedencia excepcional de la tutela para reclamar presuntos derechos laborales litigiosos, y (ii) el caso concreto.

3.2.1. Principio de inmediatez. Reiteración de jurisprudencia

El artículo 86 Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto reclamar ante los jueces “la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. (Negrillas y subrayado fuera de texto)

A partir de este postulado, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado el principio de inmediatez según el cual, la acción de tutela, pese a no tener un término de caducidad expresamente señalado en la Constitución o en la Ley, procede dentro de un término razonable y proporcionado contado a partir del momento en que se produce la vulneración o amenaza al derecho.

Se justifica la exigencia de dicho término toda vez que con éste se impide el uso de este mecanismo excepcional como medio para simular la propia negligencia o como elemento que atente contra los derechos e intereses de terceros interesados[1], así como mecanismo que permite garantizar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica que se deprecian de toda providencia judicial.[2]

En este orden, si bien no existe un término de caducidad para la presentación de la acción

de tutela, es decir, ésta puede ser interpuesta en cualquier tiempo, esta Corporación ha considerado que dada su naturaleza cautelar, la petición de amparo debe ser interpuesta en un plazo razonable dentro del cual se presuma que la afectación del derecho fundamental es inminente y realmente produce un daño palpable. Lo anterior se sustenta en que si lo que se persigue con esta acción constitucional es la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales frente a una vulneración o amenaza, es necesario que la petición sea presentada en el marco temporal de ocurrencia de la amenaza o violación de los derechos.

Por consiguiente, “al no limitar en el tiempo la presentación de la demanda de amparo constitucional, se burla el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción de tutela, y se desvirtúa su fin de protección actual, inmediata y efectiva de tales derechos”[3]. Al respecto, la Corte Constitucional[4] ha reiterado lo siguiente:

“La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: (...) la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. (...) La acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza”.[5]

Igualmente, en la Sentencia de Unificación 961 de 1999, la Corte sostuvo que:

“La posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que no tiene término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de

fondo. Sin embargo, el problema jurídico que se plantea en este punto es: ¿quiere decir esto que la protección deba concederse sin consideración al tiempo transcurrido desde el momento en que ha tenido lugar la violación del derecho fundamental?

Las consecuencias de la premisa inicial, según la cual la tutela puede interponerse en cualquier tiempo, se limitan al aspecto procedural de la acción, en particular a su admisibilidad, sin afectar en lo absoluto el sentido que se le deba dar a la sentencia. Todo fallo está determinado por los hechos, y dentro de estos puede ser fundamental el momento en el cual se interponga la acción, como puede que sea irrelevante.

(...)

Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción.

(...)

Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión.”

Ahora bien, ese término razonable debe ser valorado por el juez de acuerdo a las circunstancias del caso concreto. En efecto, en la citada sentencia se establecieron algunos factores que deben ser verificados por el juez de tutela para establecer si se cumple o no con el principio de inmediatez, a saber:

“1) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes;

2) si esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y

3) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados."

Por su parte, en la Sentencia T-730 de 2003 se consideró que una estrategia útil para medir la inmediatez es la urgencia manifiesta para proteger el derecho[6]. Al respecto expresó lo siguiente:

"Por una parte, si la acción de tutela pudiera interponerse varios años después de ocurrido el agravio a los derechos fundamentales, carecería de sentido la regulación que el constituyente hizo de ella. De esa regulación se infiere que el suministro del amparo constitucional está ligado al principio de inmediatez, es decir, al transcurso de un prudencial lapso temporal entre la acción u omisión lesiva de los derechos y la interposición del mecanismo de protección. Nótese que el constituyente, para evitar dilaciones que prolonguen la vulneración de los derechos invocados y para propiciar una protección tan inmediata como el ejercicio de la acción, permite que se interponga directamente por el afectado, es decir, sin necesidad de otorgar poder a un profesional del derecho; orienta el mecanismo al suministro de protección inmediata; sujeta su trámite a un procedimiento preferente y sumario; dispone que la decisión se tome en el preclusivo término de diez días; ordena que el fallo que se emita es de inmediato cumplimiento y, cuando se dispone de otro medio de defensa judicial, permite su ejercicio con carácter transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De acuerdo con ello, el constituyente asume que la acción de tutela configura un mecanismo urgente de protección y lo regula como tal. De allí que choque con esa índole establecida por el constituyente, el proceder de quien sólo acude a la acción de tutela varios meses, y aún años, después de acaecida la conducta a la que imputa la vulneración de sus derechos. Quien así procede, no puede pretender ampararse en un instrumento normativo de trámite sumario y hacerla con miras a la protección inmediata de una injerencia a sus derechos fundamentales que data de varios años."

En este orden de ideas, la razonabilidad del término de presentación de la acción de tutela debe ser analizada por el juez constitucional atendiendo las circunstancias de tiempo, modo

y lugar en que ocurrieron los hechos del caso sometido a su estudio.

3.2.2. Requisito de subsidiariedad. Reiteración de jurisprudencia.

Tal como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por esta Corporación[7], la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual, subsidiario y cautelar, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política que consagra la acción de tutela como un mecanismo de naturaleza subsidiaria para la protección de los derechos fundamentales que sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.[8] De lo anterior se colige, que no es la finalidad de esta acción ser un mecanismo alternativo a los otros medios jurisdiccionales existentes, de modo que pueda utilizarse uno u otro sin ninguna distinción, ni fue diseñada para desplazar a los jueces ordinarios del ejercicio de sus atribuciones propias.

Sin embargo, la existencia de otro medio judicial no hace per se improcedente la intervención del juez de tutela, pues deben tenerse en cuenta dos circunstancias especiales a saber; (i) primero, que los medios alternos con que cuenta el interesado deben ser idóneos y eficaces, esto es, aptos para obtener la protección requerida, con la urgencia que sea del caso[9] y; (ii) segundo, que a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial, será procedente la acción de tutela cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El primer evento se presenta cuando el medio judicial previsto para resolver la respectiva controversia no resulta idóneo ni eficaz, debido a que, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución pronta, por lo que la normativa admite que la acción de tutela proceda excepcionalmente. El requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal.[10]

La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del

peticionario y el derecho fundamental involucrado. Esto significa que un medio judicial excluye la procedencia de la acción de tutela, cuando salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental invocado.[11]

En relación con el segundo supuesto, esta Corporación ha establecido que cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, debido a que existe un medio judicial ordinario, es preciso demostrar que la intervención del juez constitucional es necesaria para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Tal perjuicio irremediable se caracteriza:

“(i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.”[12]

Así, el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.[13]

3.2.3. Procedencia excepcional de la tutela para reclamar prestaciones sociales.

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la procedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de prestaciones sociales, estableciendo que, en principio, la solución de este tipo de controversias se debe dar a través de los procesos judiciales ordinarios.

Particularmente, en la Sentencia T-011 de 1998, esta Corporación estableció que la tutela es improcedente cuando se interpone con la finalidad de “(...) lograr la cancelación de sumas adeudadas cuyo origen radique en una relación laboral, pues si bien el derecho al trabajo es de naturaleza fundamental, según lo consagra el artículo 25 de la Carta Política, debe tenerse en cuenta que el sistema jurídico contempla las vías adecuadas para hacer efectivo su pago.”

En este orden de ideas, quien pretende la cancelación de obligaciones relacionadas con prestaciones sociales, deberá acudir a la jurisdicción ordinaria laboral o a la jurisdicción contenciosa administrativa, teniendo en cuenta que, en principio, la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para obtener su reconocimiento y pago.

Sin embargo, como se señaló en el título anterior, la tutela procede excepcionalmente para ordenar el pago de tales acreencias, si de los hechos se deriva la falta de idoneidad o eficacia de la acción o la inminencia de un perjuicio irremediable.

Especificamente, en lo que tiene que ver con la comprobación de la inminencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela con el fin de obtener el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha “(...) utilizado criterios como (i) la edad del actor(a) para ser considerado(a) sujeto de especial protección por ser una persona de la tercera edad, (ii) el estado de salud del (la) solicitante y su familia, y (iii) las condiciones económicas del peticionario(a)[14]. Adicionalmente, la Corte ha exigido que se haya desplegado cierta actividad procesal administrativa mínima por parte del interesado(a)[15].”[16]

De la misma forma, cuando lo que se alega como inminente perjuicio irremediable es la afectación del mínimo vital como consecuencia de la falta de pago de alguna prestación social, esta Corporación ha señalado que tal alegato se debe acompañar de alguna prueba, al menos sumaria, pues la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar los hechos en los que basa sus pretensiones.[17]

En síntesis, 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, salvo que el actor pruebe (i) que no existe otro medio de defensa judicial, o que existiendo no es efectivo, por una parte, o por otra, (ii) que existe un perjuicio irremediable al mínimo vital como consecuencia del no pago de lo debido.

4. CASO CONCRETO

4.1. Resumen de los hechos.

Manifiesta la apoderada del Sindicato accionante que sus afiliados, por los cuales se impetra el amparo constitucional, hacen parte del personal administrativo vinculado a la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo.

Alega que mediante Decreto 208 de 1981, el Departamento de Sucre creó una prima de antigüedad, la cual afirma, beneficiaba tanto al personal docente como al administrativo vinculado a la Gobernación de dicha entidad territorial.

Indica que con posterioridad, a través del Decreto 0277 de 1998 se inaplicó la mencionada prestación social, motivo por el cual, y luego de realizar varias peticiones tendientes a su reconocimiento, el personal docente vinculado a la Secretaría de Educación interpuso acción de tutela, obteniendo mediante Sentencia del cuatro (4) de octubre de dos mil once (2011), proferida por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Sincelejo, el pago de los dineros adeudados correspondientes a la prima de antigüedad indexados.

Con posterioridad, y con fundamento en la acción de tutela concedida al personal docente de la Secretaría de Educación, el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Educación - SINTRENAL -, Seccional Sucre, obrando en representación de los trabajadores administrativos, incoó acción de tutela pretendiendo el reconocimiento y pago de la referida prima de antigüedad.

Consideró el juez de instancia que la acción de tutela era procedente, pues se hacía evidente la afectación al mínimo vital de los peticionarios, toda vez que los pagos pretendidos hacían parte de su salario y constituían un derecho adquirido. Por lo anterior, concluyó que los derechos fundamentales al pago oportuno de salarios, al mínimo vital y a la vida digna de los tutelantes se encontraban vulnerados.

4.2. Improcedencia de la acción de tutela en el caso concreto.

Con base en los hechos expuestos y las consideraciones realizadas, esta Sala de Revisión considera que la acción de tutela no está llamada a proceder en el caso sub examine por no cumplir cabalmente con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad de la acción de amparo constitucional.

En el caso concreto, es posible evidenciar que las acreencias laborales reclamadas por el

Sindicato accionante, presuntamente son debidas por una parte, desde el año de 1998, fecha en la cual a través de la expedición del Decreto 0277 se dejó de reconocer la prima de antigüedad reclamada en sede de tutela; por otra parte, se tiene que en razón a la demanda de nulidad instaurada por uno de los afectados en contra del Decreto 0277 de 1998, se obtuvo nuevamente el pago de la prestación laboral, la cual, se afirma en la demanda de tutela ahora estudiada, fue dejada de cancelar sin ninguna explicación en el año 2002.

En este orden, observa la Sala que tan sólo a finales del año 2012 se acudió a este instrumento procesal, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales, es decir, que se hizo uso de la presente acción, de naturaleza subsidiaria, residual y que persigue la protección inmediata de los derechos, 10 años después de la ocurrencia de los hechos, sin al menos justificar las razones por las cuales se demoró en interponer el amparo constitucional o las circunstancias por las cuales no acudió a otros recursos judiciales.

Cuestiona esta Sala de Revisión, el hecho de que la representante legal del Sindicato accionante ni siquiera explicó la demora en la interposición del amparo, e incluso, en la sentencia que concedió el amparo, tampoco existe un análisis sobre este requisito de procedencia.

En este sentido, y reiterando lo expuesto por la jurisprudencia constitucional, el silencio de los peticionarios durante estos años demuestra que no se sintieron vulnerados en sus garantías fundamentales y que, debe suponerse, que el salario percibido en contraprestación de sus vínculos laborales, pues debe resaltarse que se encuentran trabajando en la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, compensaba la prima de antigüedad dejada de percibir.

Considera la Sala que los derechos de petición obrantes en el expediente, por medio de los cuales se solicita el pago de la pretendida prestación laboral, no justifican la inactividad de los accionantes para la interposición de la acción de tutela. Pues como se advirtió, los hechos que dieron origen al presente amparo tutelar datan del año 2002, y los derechos de petición son presentados en el año 2011 y 2012, motivo por el cual, no pueden tenerse en cuenta como una actividad constante y continua desde el hecho presuntamente vulneratorio de sus derechos a la acción de tutela que ahora se revisa.

4.2.2. En lo referente a la subsidiariedad de la acción de tutela, el artículo 86, inciso 3, de la Constitución Política dispone que “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa (...”).

Por su parte, el Decreto 2591 de 1991 consagra en su artículo 6, numeral primero, que la acción de tutela será improcedente “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales (...) La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. No obstante lo anterior, este excepcional mecanismo de amparo tutelar procede cuando pese a la existencia de otras acciones legales, (i) existe una amenaza de perjuicio irremediable serio y actual en términos de derechos fundamentales y/o (ii) las acciones judiciales ordinarias no son idóneas para la protección inmediata de los derechos involucrados.

La Corte Constitucional, refiriéndose a la idoneidad de los mecanismos judiciales, ha establecido que;

“los medios alternos de defensa con que cuenta el interesado tienen que ser idóneos, es decir aptos para obtener la protección con la urgencia que el asunto amerita, caso en el cual la tutela devendrá improcedente pues ésta no tiene el poder para reemplazar ninguno de tales medios. Por otro lado, se ha precisado que a pesar de existir otros medios jurídicos para la protección de los derechos fundamentales, la acción de tutela puede proceder cuando los mismos resultan insuficientes o ineficaces para otorgar un amparo integral o evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En todo caso, la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela se justifica por la necesidad de evitar la intromisión del juez de tutela en la órbita decisoria del juez natural”[19].

En el caso concreto, de la información suministrada en sede de revisión, se tiene que actualmente la precitada prima de antigüedad se encuentra en debate jurídico ante el Tribunal Administrativo de Sucre, debido a una demanda de nulidad interpuesta por la Procuraduría 44 Judicial II Administrativa de Sincelejo contra el Decreto 208 de 1981.

De esta manera, es evidente que el juez natural de la acción, en este caso, el Tribunal Administrativo de Sucre, aún no se ha pronunciado sobre la legalidad de la prima de antigüedad, razón por la cual, mal podría el juez de tutela inmiscuirse dentro de la órbita de competencias del juez contencioso administrativo.

Así pues, corresponde es al juez contencioso, y no al juez de tutela, determinar si, conforme a la normativa, la entidad tiene la obligación de pagar las acreencias laborales reclamadas por los accionantes, y además, verificar si sobre el reconocimiento y pago de estos beneficios, no se produjo ya el fenómeno de la prescripción.

Ahora bien, no existe, al menos sumariamente, prueba de la existencia de un perjuicio irremediable que sustente transitoriamente el amparo constitucional. El Sindicato accionante, a través de su apoderada judicial, alegó en el escrito de tutela que existía un perjuicio irremediable de sus afiliados, el cual se traducía en la afectación al derecho a su mínimo vital por la falta de pago de las acreencias laborales. Pues bien, es importante señalar en este punto, que “quien alega una vulneración de este derecho como consecuencia de la falta de pago de alguna acreencia laboral o pensional, debe acompañar su afirmación de alguna prueba, al menos sumaria, pues la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, los hechos en los que basa sus pretensiones”[20]. Como bien se observa de los documentos anexados al expediente, y teniendo en cuenta el tiempo que se tomó el actor para interponer el amparo, no existe prueba sumaria que acredite el perjuicio irremediable o la amenaza real que amerite acudir a una vía judicial sumaria como la acción de tutela.

Aunado a lo anterior, la Sala considera necesario precisar que el sub judice los peticionarios persiguen un interés puramente económico, que no demuestra afectación al mínimo vital y que no existe un perjuicio irremediable, puesto que en la actualidad reciben asignaciones en su condición de trabajadores vinculados a la entidad accionada.

Finalmente, y con base en las apreciaciones mencionadas, la Sala considera relevante llamar la atención al Juzgado Cuarto Civil Municipal de Sincelejo, quien fungió como juez de instancia, para que en futuras ocasiones tengan especial cuidado con los requisitos de procedencia de la acción de tutela, pues a pesar de que este recurso es informal y sumario, no se pueden omitir etapas esenciales del mismo proceso, y acceder al pago de acreencias laborales sin sustento probatorio suficiente, más aún tratándose de dineros que provienen del erario público.

En este orden, debe tenerse en cuenta en relación con el patrimonio público y su defensa, la definición que del mismo ha dado el Consejo de Estado como aquel que “cobija la

totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”[21].

En el mismo sentido ha afirmado que el derecho y deber de defender el patrimonio público es de carácter colectivo:

“(...) el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial. A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones “que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa” por cuanto generalmente supone “la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos” Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: “la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva”[22]. (Subrayado fuera de texto).

De esta manera, debe resaltarse que para cada pretensión existe en el ordenamiento jurídico un proceso judicial dispuesto, con los objetivos, herramientas y materiales procesales acordes con lo que se discute y se exige. Por eso la existencia de procesos contencioso administrativos, laborales, comerciales, civiles, penales, en los que se discuten pretensiones de cada temática y su estructura procesal se presta para garantizar el acceso a la administración de justicia y el debido proceso de cada una de las partes.

De forma que, tratándose de la protección del patrimonio público, debe agotarse un procedimiento adecuado, y conforme a los requisitos que exige la ley, acompañado de una adecuada valoración y sustento probatorio según el proceso ordinario que se exige para este tipo de pretensiones. Y en este punto, es donde las actuaciones de los jueces encuentran un valor trascendental en la garantía del bien jurídico colectivo. Así los jueces, en cada uno de los procesos que se adelante frente a ellos, deben ejercer un papel preponderante tratándose de pretensiones que involucren al Tesoro Público.

Con todo, la Sala concluye que en este caso la tutela es improcedente, pues como se explicó no cumple con los requisitos generales de procedencia del amparo tutelar. Además, no se demostró que la falta de pago de la prima de antigüedad reclamada representara la inminencia de un perjuicio irremediable; y en todo caso, no existe certeza sobre la existencia de las acreencias objeto de la controversia. Por esta razón, la tutela es improcedente y el actor debe acudir ante el juez natural para que estudie sus pretensiones conforme a las leyes laborales aplicables.

En consecuencia, la Sala, revocará la Sentencia del diecinueve (19) de diciembre de dos mil doce (2012), proferida por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Sincelejo, a través de la cual se concedió el amparo deprecado y, en su lugar, declarará la improcedencia del amparo de tutela y, por tanto, negará la protección solicitada.

5. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión adoptada por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Sincelejo, dentro del trámite de la acción de tutela promovida por el Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Educación -SINTRENAL-, Seccional Sucre, en contra de la Secretaría de Educación Municipal de Sincelejo, para en su lugar, NEGAR por improcedente la protección de los derechos fundamentales invocados.

SEGUNDO.- LÍBRESE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Ver entre otras las sentencias SU-691 de 1999, T-905 de 2006, T-808 de 2007, T-594 de 2008, T-743 de 2008

[2] sentencia C-590 de 2005, T-844 de 2008

[3] Sentencia T-279 de 2010 M.P. Humberto Sierra Porto.

[4] Sentencia SU-961 de 1999, Sentencia T-575 de 2002.

[5] Sentencia C-543 de 1992.

[6] Atendiendo a esa línea jurisprudencial, la Corte ha negado el amparo constitucional de los derechos fundamentales invocados por haberse interpuesto la tutela un año y once meses después de proferido un acto administrativo al que se le imputaba la vulneración (Sentencias T -344-00 Y T -575-02); un año después de proferida una sentencia de segunda instancia que se señalaba como constitutiva de vía de hecho (Sentencia T -1169-01); 7 meses después de haberse emitido un acto administrativo cuestionado por afectar el derecho a acceder a un cargo público (Sentencia T -033-02); dos años después de acaecidos los actos patronales que se señalaban como lesivos de derechos fundamentales de varios trabajadores (Sentencia T -105-02); dos años después del inicio de la cesación del pago de las mesadas pensionales a que el actor decía tener derecho (Sentencia T-843-02); un año y siete meses después del fallo de segunda instancia proferido en un proceso laboral (Sentencia T -315-05), etc.

[7] Sentencias T-335 de 2007; T-764 de 2007; T-266 de 2008 y T-655 de 2009, entre otras.

[8] En este sentido se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias T-600 del 1 de agosto de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1198 del 15 de noviembre de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1157 del 1 de noviembre de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-321 del 21 de marzo de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[9] Sentencia T-384 del 30 de julio de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[10] Ver sentencias T-106 de 1993, MP. Antonio Barrera Carbonell y T-100 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[11] Ver sentencias T-441 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-594 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[12] Cfr. sentencia T-896 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[13] Sentencia T-301 de 2009.

[14] Ver sentencias T-762-08, T-376-07, T-607-07, T-652-07, T-529-07, T-935-06 y T-229-06, entre otras.

[15] Ibídem.

[16] sentencia T-881 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[17] Ver sentencias Sentencia SU-995 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-896 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[18] Ver sentencia T-183 de 2013 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[19] Cfr. Sentencia T-191 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[20] Cfr. Sentencia T-761 de 2010 M.P. María Victoria Calle Correa.

[21] Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por “bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de

propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y protecciónista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población". Fallo 1330 de 2011 Consejo de Estado.

[22] Fallo 1330 de 2011 Consejo de Estado. Sobre el derecho al patrimonio público, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 13 de febrero de 2006. Rad. AP-15P94, 6 de septiembre de 2001, Rad. 163, M.P. Jesús María Carrillo, 31 de mayo de 2002, Rad. 13601, MP. Ligia López Díaz, 21 de febrero de 2007, Rad. 2004-0413, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, 21 de mayo de 2008, Rad. 01423, M.P. Ramiro Saavedra Becerra y 12 de octubre de 2006, Rad, 857, MP, Ruth Stella Correa Palacio.