

Sentencia T-564/06

DERECHO A LA IGUALDAD-No pago seguros de vida y aportes a la seguridad social de concejales por parte de alcaldía

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por existir hecho superado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expedientes acumulados T-1332591, T-1332592 y T-1332593

Peticionarios:

Mauricio Montenegro Perafan.

Rubiela Arrigui Alvarez.

Aristóbulo Blanco Torres.

Entidad accionada: Alcaldía Municipal de Morelia.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil seis (2006).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

en los procesos de tutela acumulados, identificados con los números de radicación T-1332591, T-1332592 y T-1332593

I. ANTECEDENTES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Diez de la Corte Constitucional seleccionó, para efectos de su revisión, las acciones de tutela de la referencia.

Por reparto le correspondió el presente negocio a la Sala Quinta de Revisión, cuyos miembros, mediante auto de fecha 10 de julio del año en curso, decidieron acumularlas por existir unidad de materia.

1.1. Solicitud

Mediante escritos presentados el día 1 de marzo de 2006, los señores Mauricio Montenegro Perafan¹, Rubiela Arrigui Álvarez² y Aristóbulo Blanco Torres³, respectivamente, presentaron acción de tutela en contra de la Alcaldía de Morelia por considerar que dicha autoridad municipal vulneró su derecho fundamental a la igualdad.

1.2. Reseña fáctica

1.2.1. Los señores Mauricio Montenegro Perafan, Rubiela Arrigui Álvarez y Aristóbulo Blanco Torres fueron elegidos concejales del Municipio de Morelia para el período 2004-2007.

1.2.2. Durante el año 2004 y 2005, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 136 de 1994 el seguro de vida de los accionantes fue pagado con cargo al presupuesto del municipio de Morelia. Textualmente dicho artículo señala:

“ARTÍCULO 68. SEGUROS DE VIDA Y DE SALUD. Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde⁴.

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo.

Sólo los concejales⁵, que concurran ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito.

La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios y seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional.

PARÁGRAFO. El pago de la primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio.”

1.2.3. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante consulta N° 1628 de mayo de 2005 conceptuó “que hace parte de los gastos de funcionamiento de los concejos municipales, o en su caso de las cotizaciones al régimen contributivo de salud, de los Concejales⁶.”

1.2.4. Con fundamento en el mencionado concepto el Alcalde de Morelia informó al Concejo que para el año 2006 el pago tanto de los seguros de vida como los aportes a la seguridad social en salud de los concejales estarían a cargo del presupuesto de la Corporación.

1.2.5. Según los accionantes, como los recursos del Concejo Municipal de Morelia son tan precarios no es posible pagar los seguros de vida ni cotizar en salud.

1.3. Consideraciones de la parte actora.

En los tres procesos los accionantes alegan que la conducta asumida por la Alcaldía de Morelia vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad, como quiera que en otros municipios tanto el seguro de vida como los aportes a la seguridad social en salud de los concejales están a cargo del presupuesto de dichas entidades territoriales.

Sostienen que la Ley 136 de 1994, es clara al establecer que todos los concejales de los municipios colombianos tienen derecho a que el seguro de vida y la atención médico-asistencial de dichos funcionarios estén a cargo del presupuesto del municipio, por lo tanto, no existe justificación para que trasladen esa carga al presupuesto de la Corporación.

Destacan que en el caso de los municipios de sexta categoría, la transferencia máxima de recursos previstos en la Ley 617 de 2000 resulta insuficiente para atender el valor de las primas de seguros de vida de los concejales y los aportes a la seguridad social en salud de los mismos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Afirman que en el caso del Concejo de Morelia el valor disponible para gastos generales de la Corporación para el año 2006 asciende a la suma de nueve millones novecientos treinta mil pesos moneda corriente (\$9.930.000) y el valor del seguro de vida para los concejales es de siete millones quinientos mil pesos moneda corriente (\$7.500.000).

Concluyen el punto, indicando que “la insuficiencia de recursos de la Corporación nos exige como concejales ejercer el cargo sin contar con las mínimas garantías de seguridad para nosotros y nuestras familias ó pagar las primas del seguro de vida y depender de la voluntad del Alcalde para cubrir los mínimos gastos de funcionamiento del Concejo como la compra de papelería, el pago de los servicios públicos, etc. Poniendo en riesgo nuestra autonomía e independencia para el ejercicio del control político.”

En consecuencia, en los tres casos los actores solicitan al juez constitucional tutelar el derecho fundamental a la igualdad y en consecuencia ordenar al Municipio de Morelia el pago de sus seguro de vida y de los aportes a la seguridad social en salud.

1.4. Respuesta del accionado.

El Alcalde Municipal de Morelia, dio respuesta a las acciones de tutela de la referencia con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, afirma que al concejo municipal se le han hecho oportunamente los giros correspondientes a su presupuesto tanto para el pago de los honorarios causados como para los gastos de funcionamiento, tal y como lo certifica la Secretaría de Hacienda Municipal. Así, el municipio ha presupuestado como gastos de funcionamiento para ser trasladados al concejo municipal el límite máximo establecido en el artículo 10 de la Ley 617 de 2000. En esta medida, indica que como la entidad durante la vigencia fiscal de 2006 ha presupuestado percibir menos de 1.000 millones de pesos por concepto de ingresos corrientes de libre destinación, se presupuestó la suma de 60 salarios mínimos legales mensuales vigentes, cálculo que permite la suma de \$24.480.000 para que el concejo sufrague sus gastos de funcionamiento, cifra que alcanza para el pago de las primas de seguro establecidas en la ley.

En segundo término, sostiene que el derecho a la igualdad no se vulnera, pues en el presente caso a ningún miembro del concejo municipal de Morelia se le ha pagado la prima correspondiente al seguro de vida. En relación con los concejos de otros municipios también de sexta categoría, los cuales reciben en su gran mayoría 60 salarios mínimos legales vigentes para sufragar los gastos de funcionamiento, la situación de los concejales de

Morelia, resulta favorable pues tan sólo son nueve (9), mientras que existen corporaciones con mayor número de funcionarios. Además el valor de la prima no es tan elevado dado el nivel de riesgo y de vulnerabilidad existente.

Indica que si bien es cierto, el parágrafo del artículo 68 de la Ley 136 de 1994 estableció el pago de las primas correspondientes a cargo del respectivo municipio, debe entenderse que el mismo debe cubrirse con los recursos de funcionamiento del concejo que proviene precisamente del presupuesto municipal. Así, el municipio de Morelia ha cumplido con su obligación de girar oportunamente los recursos correspondientes para que dicha corporación satisfaga sus necesidades legales y presupuestalmente establecidas.

Refuerza lo anterior, el concepto N° 1628 de mayo 2 de 2005 proferido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que sobre el tema concluyó:

“1. Hace parte de los gastos de funcionamiento de los concejos municipales el pago de las primas de los seguros de vida y de salud, o en su caso de las cotizaciones al régimen contributivo de salud, de los Concejales.

2. La apropiación presupuestal para los gastos mencionados debe efectuarse en la sección correspondiente al concejo y el gasto ordenado por el presidente del mismo o su delegado. Por tanto, no resulta conforme a la normatividad destinar recursos al efecto en el presupuesto del municipio, como tampoco que el alcalde actúe como ordenador de ellos.

3. El monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo es vinculante para todas las autoridades municipales. En consecuencia no es posible legalmente superar los límites establecidos.”

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

El Juzgado Unico Promiscuo Municipal de Morelia, negó las tutelas interpuesta por los señores Mauricio Montenegro Perafan⁷, Rubiela Arrigui Álvarez⁸ y Aristóbulo Blanco Torres⁹ , por las siguientes razones:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

-Efectivamente la Ley 136 de 1994, en el artículo 68 establece que los Concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, tanto a un seguro de vida, como a la atención médico-asistencial.

Por su parte, la Ley 179 de 1994, considerada Ley Orgánica de Presupuesto concede al jefe de cada sección descentralizada la facultad de contratar, comprometer y ordenar el gasto. Con dicha autonomía presupuestal y de conformidad con el artículo 51 de este estatuto, el máximo órgano de lo contencioso administrativo ha señalado que el Presidente del Concejo Municipal tiene la competencia para contratar el seguro de vida de los integrantes de este órgano con cargo al presupuesto de la corporación.

-Enfatiza que según el Concepto N° 1628 proferido el 2 de mayo de 2005 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Concejo de Estado frente al tema que se debate dice: “si bien los seguros de vida y salud de los concejales están previstos en la ley preexistente, su valor debe presupuestarse conjuntamente con los demás gastos respetando al máximo previsto en

la ley 617, pues no es posible superar los límites establecidos para gastos de funcionamiento de los concejos.”

-Afirma que si bien, es el ente territorial el encargado de presentar al Concejo Municipal el proyecto de acuerdo de presupuesto, es esta corporación quien finalmente adopta el mismo, razón por la cual se debió prever el gasto correspondiente a los seguros de vida de los concejales.

Destaca que a folio tres (3) del expediente contentivo de la acción de tutela, se encuentra en el aparte de contribuciones inherentes a la nómina, que se asignó la suma de cuatro millones de pesos moneda corriente (\$4.000.000.00) para el pago de los aportes a la seguridad social en salud. Por lo anterior, no se explica cómo es que los miembros del concejo municipal de Morelia, en el mes de marzo, aún no cuentan con una EPS

- Concluye el punto, afirmando que el despacho se adhiere al concepto anteriormente señalado, según el cual los seguros de vida de los ediles, por hacer parte de los gastos de funcionamiento de los concejos municipales, su pago corresponde a la misma Corporación, “la apropiación presupuestal para dichos gastos debe efectuarse en la sección correspondiente al Concejo y el gasto debe ser ordenado por el presidente del mismo o su delegado, por lo que no se pueden destinar recursos del presupuesto del municipio ni tampoco puede ser el Alcalde el ordenador esos gastos.”, enfatizó.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

Conforme con lo expuesto, el asunto de fondo que en esta oportunidad le corresponde definir a esta Sala, si la Alcaldía Municipal de Morelia al no pagar los seguros de vida y los aportes a la seguridad social en salud de los accionantes -concejales de dicho municipio- vulnera su derecho fundamental a la igualdad.

3. Hecho superado y Caso Concreto.

En forma reiterada, esta Corporación al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, ha señalado que el objetivo del amparo constitucional se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.

Bajo este contexto, el propósito de la acción de tutela, como lo establece dicho artículo, se limita a que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a quien con sus acciones u omisiones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales con el fin de procurar la defensa actual y cierta de los mismos.

Sin embargo, cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, el amparo constitucional pierde toda razón de ser como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua, y por lo tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para dicha acción.

En este caso, observa la Sala que en las acciones de tutela de la referencia, los demandantes solicitan se ordene al Municipio de Morelia la contratación y el pago de las primas de los seguros de vida y de los aportes a la seguridad social en salud a que tienen derecho como concejales de dicha entidad territorial. En relación con esta pretensión, se tiene que ya fue satisfecha, pues según información suministrada por la Presidente del Concejo Municipal de Morelia, los seguros de vida de los concejales fue contratado con la aseguradora LA PREVISORA S.A., mediante póliza N° 1001009 por un valor de \$7.684.834 y el pago de los aportes a la seguridad social en salud se vienen realizando con la EPS COOMEVA, todo con cargo al presupuesto asignado al concejo municipal¹⁰.

Lo anterior descarta de plano cualquier pronunciamiento de fondo en relación con este asunto, por cuanto se concluye que los hechos que originaron la presente acción han sido superados y, en consecuencia, se encuentran satisfechas las pretensiones invocadas en las respectivas demandas. Desde este punto de vista, la decisión que hubiera podido proferir esta Sala, en relación con la protección solicitada, resultaría inoficiosa por carencia actual de objeto.

En virtud de lo anterior, la Sala habrá de confirmar los fallo de fecha 13 de marzo de 2006 proferido por el Juez Unico Promiscuo Municipal de Morelia dentro de las acciones de tutela instauradas por los señores Mauricio Montenegro Perafan, Rubiela Arrigui Álvarez y Aristóbulo Blanco Torres, contra la Alcaldía Municipal de Morelia.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo proferido el día 13 de marzo de 2006 por el Juzgado Unico Promiscuo Municipal de Morelia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Mauricio Montenegro Perafan contra la Alcaldía Municipal de Morelia, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- CONFIRMAR el fallo proferido el día 13 de marzo de 2006 por el Juzgado Unico Promiscuo Municipal de Morelia, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Rubiela Arrigui Álvarez contra la Alcaldía Municipal de Morelia, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO.- CONFIRMAR el fallo proferido el día 13 de marzo de 2006 por el Juzgado Unico Promiscuo Municipal de Morelia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Aristóbulo Blanco Torres, contra la Alcaldía Municipal de Morelia, por las razones expuestas en esta providencia.

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

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

1 Expediente T-1.332.591.

2 Expediente T-1.332.592.

3 Expediente T-1.332.593.

4 Este inciso declarado fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-043 de 2003 del 28 de enero de 2003, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, “en el entendido según el cual los seguros a que se refieren cobijan también a quienes reemplacen a los concejales titulares y por el tiempo respectivo, tanto en el caso de faltas absolutas, como en el de faltas temporales del titular”.

5 Este inciso consagraba que sólo los concejales titulares que concurrían ordinariamente a las sesiones de la corporación tendrían derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica. (La expresión resaltada fue declarada INEXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-043 de 2003 del 28 de enero de 2003, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6 El señor Ministro del Interior y de Justicia, a solicitud del Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, atendiendo la normatividad atinente a la capacidad de contratación de los Concejos y el límite fijado por el artículo 10 de la ley 617 de 2000 respecto de sus gastos, formuló a la Sala la siguiente consulta:

“1.¿El pago de las primas del seguro de vida de los Concejales así como las cotizaciones para la atención en salud hacen parte de los gastos de funcionamiento del Concejo?

2.¿Teniendo en cuenta el límite de gastos de funcionamiento del Concejo municipal, su capacidad contractual y autonomía presupuestal, es viable que el Alcalde contrate el seguro de vida de los Concejales con cargo al presupuesto de la administración central o tendría que ser con recursos del presupuesto de la Sección-Concejo Municipal?

3.¿En caso que el presupuesto del Concejo, una vez transferido el máximo de recursos

permitido por la ley 617 de 2000, no sea suficiente para atender el pago de las primas del seguro de vida de sus miembros, es posible legalmente transferirles recursos adicionales para dicho efecto, superando por ende, los límites señalados en la ley mencionada?”.

7 En el caso del expediente T-1.332.591, Juzgado Unico Promiscuo Municipal de Morelia profirió la Sentencia N° 004.

8 En el caso del expediente T-1.332.592, el Juzgado Unico Promiscuo Municipal de Morelia profirió la Sentencia N° 005.

9 En el caso del expediente T-1.332.592, el Juzgado Unico Promiscuo Municipal de Morelia profirió la Sentencia N° 005.

10 Esta información fue suministrada vía fax el 21 de junio de 2006.