

Sentencia T-585/02

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Existencia no hace improcedente la tutela/DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración no hace procedente de manera mecánica la tutela

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para pago de honorarios a concejales

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-Improcedencia de tutela para pago de sumas de dinero

DERECHO AL MINIMO VITAL-Inexistencia de vulneración

DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración por tratamiento diferente no objetivo ni razonable

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para el caso/ACCION DE TUTELA-No reemplaza acciones judiciales ordinarias/ACCION DE TUTELA-Inexistencia de perjuicio irremediable

A juicio de la Sala, la acción de tutela no procede por las siguientes razones: Primera: No puede perderse de vista que los actores pudieron haber reclamado de la administración, de manera directa, el pago de los dineros una vez fueron causados o, en su defecto, debieron reclamar por la vías judiciales ordinarias de manera oportuna. En el expediente no hay prueba de que hubieran hecho lo uno o lo otro y, como se sabe, la acción de tutela no es un mecanismo que se pueda utilizar para reemplazar las acciones judiciales ordinarias a las cuales la persona pudo haber acudido, cuando por descuido o por su libre decisión no quiso hacer uso de las mismas. Segunda: en este caso en concreto, se persigue el pago de unas acreencias que no tienen origen en una relación laboral y no se trata de proteger derechos fundamentales al mínimo vital, a la subsistencia de los actores, sin que haya elemento de juicio alguno en el expediente que evidencie un perjuicio irremediable. Y, Tercera: No puede desconocer la Corte el hecho de que en este caso se persigue en últimas el pago de unas sumas de dinero, y no se pretende proteger el mínimo vital o la subsistencia del acreedor, así como tampoco se evidencia un perjuicio irremediable.

FALLO DE TUTELA REVOCADO-Efectos cuando se han pagado sumas/PAGO DE LO DEBIDO

Referencia: expediente T-580526. Acción de tutela promovida por Gilberto Romero Atencio y Otros contra el municipio de Magangué, Bolívar.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., veintinueve (29) de julio de dos mil dos (2002).

SENTENCIA

En virtud de la revisión de los fallos adoptados, en primera instancia, por el Juzgado Promiscuo de Familia de Magangué, Bolívar, el 29 de noviembre de 2001, y en segundo grado, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil-Familia, el 14 de febrero de 2002, en razón de la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda.

Los ciudadanos GILBERTO ROMERO ATENCIO, ANUAR ARANA GECHER, CARLOS CABRALES ISAAC, FELIX ARRIETA ATENCIA, LÁZARO VALDELAMAR AYALA, OMAR ALVARADO CARREÑO y ARISTÓBULO CORTÁZAR CAEZ y JAVIER PAYARES SIERRA, confirieron poder especial a un profesional del derecho para que en su nombre y representación interpusiera acción de tutela contra el municipio de Magangué, Bolívar, representado por su Alcalde GONZALO BOTERO AMAYA.

En la demanda, presentada el 19 de noviembre de 2001, el apoderado expuso los siguientes hechos:

Sus representados -con excepción del doctor FELIX ARRIETA ATENCIA- fueron elegidos como concejales del municipio de Magangué para el período 1998-2000 y, se les adeudaba la suma total de \$65'762.845, por concepto de honorarios, reembolsos por transporte y capacitación, correspondientes a los años 1999 y 2000.

El doctor FELIX ARRIETA ATENCIA, por su parte, fue contratado como asesor jurídico del Concejo Municipal de Magangué y, por concepto de honorarios profesionales se le adeudaba

la suma de \$8'000.000,00, correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1999.

A los restantes concejales que igualmente fueron elegidos para el período 1998-2000 sí le fueron pagados todos sus honorarios, reembolsos por transporte y capacitación causados durante ese lapso. Así mismo, a los demás asesores jurídicos contratados en dicho período, les pagaron en su totalidad sus honorarios profesionales.

Con fundamento en lo anterior, estimó el demandante que la administración municipal de Magangué, al pagar efectivamente a algunos concejales y asesores jurídicos contratados por el Concejo Municipal y a otros no, creó una discriminación vulneratoria del ordenamiento constitucional, pues los pagos debieron hacerse con fundamentos objetivos y de una manera equitativa respecto de todos los miembros de dicho Concejo, y no por “caprichos o inclinaciones personales o políticas del mandatario de turno”, con lo cual se causó grave perjuicio a sus representados.

En consecuencia, para proteger el derecho fundamental a la igualdad, el apoderado solicitó que mediante fallo de tutela se ordenara al municipio de Magangué, pagar la suma de \$73'762.845,00, por concepto de honorarios, reembolsos por transporte y capacitación adeudados a sus poderdantes, más los intereses generados hasta la fecha en que se materializara el pago.

El apoderado aportó como pruebas:

a) fotocopia del Acta de Instalación del Concejo Municipal de Magangué para la sesiones de enero y febrero de 1998.

b) Siete certificaciones expedidas por la “Pagadora Habilitada” del Concejo Municipal de Magangué, fechadas todas el 24 de octubre de 2001, en las que la funcionaria relacionó las sumas adeudadas a cada uno de los accionantes. La Sala las reseña en el siguiente cuadro:

ACCIONANTE

CONCEPTO DEUDA

TOTAL

FELIX ARRIETA ATENCIA

Honorarios por “Asesoría Jurídica” prestada al Concejo Municipal durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1999

\$ 8'00.000,00

TOTAL

\$ 8'000.000,00

ARISTÓBULO CORTÁZAR CAEZ

Honorarios de enero a diciembre de 2000

\$ 8'420.110,00

Reembolso por transporte años 1999 y 2000

\$ 1'750.000,00

TOTAL

\$10'170.110,00

ANUAR ARANA GECHEN

Honorarios de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio y octubre de 2000

\$ 9'470,22300

Capacitación agosto de 2000

\$ 2'685.280,00

Reembolso por transporte años 1999 y 2000

\$ 2.093.150,00

\$14'248.653,00

OMAR ALVARADO CARREÑO

Honorarios de enero, febrero y marzo de 2000

\$ 1'382.251,00

Capacitación enero y octubre de 2000

\$ 5'285.280,00

TOTAL

\$ 6'667.531,00

CARLOS CABRALES ISAAC

Honorarios de marzo, abril, mayo junio, julio, octubre, noviembre, "diciembre" y "diciembre" de 2000

\$ 7'980.515

Reembolso por transporte año 2000

\$ 1'750.000,00

TOTAL

\$ 9.730.515,00

LÁZARO VALDELAMAR AYALA

Honorarios de enero, febrero, marzo, abril, mayo y julio de 2000

\$ 5'261.048,00

Reembolso por transporte años 2000

\$ 650.000,00

TOTAL

\$ 5'911.048,00

GILBERTO ROMERO ATENCIO

Honorarios de agosto de 1999 y de enero a julio de 2000

Reembolso por transporte años 1999 y 2000

\$ 5'476.940,00

TOTAL

\$11'924.950,00

JAVIER PAYARES SIERRA

Honorarios de enero, febrero, marzo, mayo, junio, julio y octubre de 2000

\$ 6'810.038

Reembolso por transporte años 1999 y 2000

\$ 300.000,00

TOTAL

\$7'110.038,00

GRAN TOTAL

\$73'762845,00

2. Trámite procesal.

2.1. Mediante auto de 20 de noviembre de 2001, el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia

de Magangué admitió la demanda de tutela y ordenó notificar al Alcalde Municipal para que oportunamente se pronunciara sobre la misma.

Así mismo, dispuso solicitarle al Presidente del Concejo Municipal que informara:

a. A cuáles concejales elegidos para el período 1998-2000 se les adeudaba dinero por concepto de honorarios, reembolsos por transporte y capacitación, y a cuáles se les pagaron acreencias por esos mismos conceptos.

a. A cuáles de los asesores jurídicos contratados durante dicho período (1998-2001), se les adeudaban sumas por concepto de honorarios y a cuáles no.

a. Si en el presupuesto de la Corporación correspondiente al período 1998-2000, existía rubro para pago de honorarios, reembolsos por transporte y capacitación de los Concejales, y para el pago de honorarios profesionales a los asesores jurídicos.

2.2. En escrito fechado el 21 de noviembre de 2001, el señor Alcalde Municipal de Magangué solicitó que no se accediera a la pretensión de los accionantes.

Argumentó el alcalde accionado que al municipio de Magangué la Nación le giraba cada dos meses la suma de \$1.780'000.000,00, de la cual el 15% se destinaba a gastos de funcionamiento, entre ellos las transferencias a la Personería y al Concejo Municipal, de manera que si el Juez de Tutela ordenaba el pago reclamado, se excedería el monto señalado por la ley, obligando de ese modo el ejecutivo a destinar indebidamente el recurso para inversión forzosa en saneamiento básico, agua potable, educación, deporte y cultura o otros factores.

Planteó el funcionario que si “la acción de tutela tiene una vigencia de diez años, no comprendo entonces porque los accionantes tuvieron que esperar de uno a dos años para

impetrar la acción, es prueba fehaciente que en todo este tiempo tuvieron forma de satisfacer sus necesidades, entonces no hay violación de ninguno de los derechos fundamentales o cualquier otro derecho que se haya invocado”.

Finalmente, el Alcalde Municipal, transcribió en su escrito el contenido del inciso 1º del artículo 14 de la Ley 550 de 1999, según el cual:

“Efectos de la iniciación de la negociación. A partir de la fecha de iniciación de la negociación, y hasta que hayan transcurrido los cuatro (4) meses previstos en el artículo 27 de esta ley, no podrá iniciarse ningún proceso de ejecución contra el empresario y se suspenderán los que se encuentren en curso, quedando legalmente facultados el promotor y el empresario para alegar individual o conjuntamente la nulidad del proceso o pedir su suspensión al juez competente, para lo cual bastará que aporten copia del certificado de la cámara de comercio en el que conste la inscripción del aviso. En los anteriores términos se adiciona el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil; y el juez que fuere informado por el demandado de la iniciación de la negociación y actúe en contravención a lo dispuesto en el presente inciso, incurrirá en causal de mala conducta.

2.3. Mediante oficio de 22 de noviembre de 2001, la “Pagadora Habilitada” del Concejo Municipal de Magangué, en atención a la solicitud del juez de instancia, le informó textualmente lo siguiente:

“Para el período 1998-2000, se le canceló totalmente los honorarios a los siguientes Concejales:

“AMILKAR URREA CAJAR, JAVID BENAVIDES AGUAS, MARTHA GUTIERREZ IANNUZI, CALENDARIO CAMPO MEZA y ALVARO BOLÍVAR. Y por concepto de Asesorías se le canceló en su totalidad a HUGO NÚÑEZ HERNÁNDEZ y ANTONIO DEL CASTILLO ANDRADE.

“En el presupuesto para el período 1998-2000, si existió un rubro específico para pago de honorarios, reembolso por transportes y capacitación para los concejales, al igual que un rubro para pago de Honorarios por Asesorías”.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES MATERIA DE REVISIÓN

1. Primera Instancia.

El juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Magangué, mediante sentencia de 29 de noviembre de 2001 resolvió CONCEDER la tutela solicitada para proteger el derecho fundamental a la igualdad, conculcado por la Alcaldía Municipal a los accionantes, para lo cual ordenó al Alcalde de Magangué GONZALO BOTERO MAYA, o a quien hiciera sus veces, que, si todavía no lo hubiere hecho, procediera a pagarles a los accionantes, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia, “la totalidad de los honorarios, reembolsos por transporte y capacitación adeudados a cada uno de ellos”. Agregó que en caso de que no contara con recursos para ello, el Alcalde debía iniciar, dentro de los 30 días siguientes, todas las diligencias necesarias para hacer efectivo el pago, vencidos los cuales, correrían las 48 horas señaladas.

Los fundamentos de la decisión se resumen así:

La ley 550 de 1999, en su artículo 14, si bien prohíbe que se inicien o prosigan procesos ejecutivos en contra de la administración municipal, no puede impedir que se formulen acciones de tutela, como quiera que en el primer caso se trata de acciones legales, mientras que en el segundo se trata de una acción de rango constitucional cuya procedencia se torna inevitable cuando lo que está en juego es la protección de un derecho fundamental, como lo es, para el caso concreto, el de la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Política.

Tomando en cuenta el contenido del artículo 13 Superior, el Juez de instancia formuló los siguientes interrogantes: “¿por qué si la Ley 550 de 1999, bajo cuyo imperio se encuentra el municipio, le prohíbe al ente territorial pagar a sus acreedores, por fuera de los mecanismos que la misma ley ha diseñado, se comprueba sin embargo, con la certificación de la Pagadora del Concejo Municipal, que se hicieron pagos a ciertos exconcejales por fuera de dichos mecanismos?”; “Si esto fue así, ¿por qué el municipio se niega a pagar en igual forma a otros exconcejales del mismo período y nivel de los anteriores?”; “Por qué, entonces, se le aplica la Ley a algunos, y al mismo tiempo, se les niega a otros que se encuentran en igualdad de circunstancias?”.

Por consiguiente, se afirmó en el fallo, “el discurso esbozado por el alcalde al responder esta tutela, gana en legitimidad en la medida exacta en que se ajusta a las previsiones de la Ley 550 del 99; pero se desbarata al constatarse la ocurrencia de hechos como los que vienen planteados por los accionantes”.

De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia T-545 de 1994, el principio de igualdad sólo permite conferir un trato distinto a diferentes personas y es admisible cuando concurren los siguientes presupuestos: (i) que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho; (ii) que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad; (iii) que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales; (iv) que el supuesto de hecho, esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga, sean coherentes entre sí, o lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna; y (v) que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifica.

En el caso concreto, sostuvo el Juez, no se observaba justificación objetiva y razonable, al trato diferente dispensado a unos ex concejales, frente a otros que por ostentar la misma calidad, merecían el mismo tratamiento, por lo cual se estaba frente a una discriminación no tolerada por el orden constitucional. De manera que los pagos selectivos o discrecionales que se efectuaron, violaron el derecho a la igualdad de los petitionarios e, igual razonamiento debía predicarse respecto del doctor FELIX ARRIETA ATENCIA, a quien no le fueron pagados sus honorarios, pero sí a los doctores HUGO NÚÑEZ HERNÁNDEZ y ANTONIO DEL CASTILLO ANDRADE, no obstante que tanto aquél como éstos desarrollaron el mismo oficio durante la misma época.

2. Impugnación.

El Alcalde Municipal de Magangué impugnó en su oportunidad el fallo adoptado. En el escrito de sustentación, reiteró su respuesta a la demanda y, destacó el hecho de que la Corte Constitucional declaró ajustado a la Carta todo el articulado de la Ley 550 de 1999, a la cual se acogió el municipio y, por consiguiente, primaba el interés general sobre el particular y se procedía a “regular bondadosamente todas las acreencias en forma equitativa y equilibrada, bajo los parámetros rigurosos que obedece al único fin de dar viabilidad al funcionamiento de la entidad y a la atención adecuada de todas las acreencias”.

3. Segunda instancia.

La Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, al resolver la

impugnación interpuesta, mediante sentencia de 14 de febrero de 2002, confirmó el fallo de primer grado, por considerar que, de acuerdo con las pruebas (certificaciones de la Pagadora del Concejo) efectivamente se había vulnerado el derecho fundamental a la igualdad a los accionantes, respecto de los entonces funcionarios y abogados a los que si se le pagaron los honorarios.

III. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales ya reseñadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 – 9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. La materia.

La acción se promovió el 19 de noviembre de 2001 con el argumentó de que a los actores se les vulneró el derecho fundamental a la igualdad (artículo 13 C. P.), por cuanto, a personas que igualmente ostentaban la condición de concejales durante el período 1998-2000, y a otros profesionales del derecho que fueron contratados durante ese lapso por el Concejo Municipal, sí se les pagaron los dineros que les correspondían por esos mismo conceptos. El alcalde de Magangué, al oponerse a la solicitud de amparo, puso de presente que el municipio se encuentra bajo los lineamientos de la Ley 550 de 1999.

Los jueces de instancia consideraron que dentro del expediente aparecía probado que a los actores se les vulneró el derecho fundamental invocado, porque, mediante certificación expedida por la Pagadora del Concejo Municipal de Magangué, se demostró que efectivamente se había pagado a unos concejales y a otros no, y así mismo ocurrió en el caso de los asesores jurídicos. Ni el juez de primer grado ni el de segunda instancia, analizaron si los peticionarios tenían a su alcance otro medio de defensa judicial para hacer valer los derechos reclamados mediante la acción de tutela, y tampoco analizaron qué trascendencia podía tener el hecho de que el municipio accionado estuviera bajo las directrices de la Ley 550 de 1999.

Sobre tales supuestos, corresponde a la Sala determinar si es o no la acción de tutela la vía o

mecanismo jurídico procedente para exigir esos pagos reclamados en la demanda.

2. El caso concreto.

De acuerdo con el artículo 86 Superior, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los casos previstos en la ley, y sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Según el texto constitucional, para que el amparo proceda, no basta que se compruebe la vulneración o amenaza de uno o más derechos fundamentales, sino que es indispensable que el solicitante de la tutela no cuente con otro medio de defensa judicial al que pueda acudir para lograr su protección, a no ser que utilice el mecanismo para evitar un perjuicio irremediable. Dicho esto de otro modo, así como la existencia de otro medio de defensa judicial no significa que, sin formula de juicio alguna, la acción de tutela resulte improcedente, la demostración de la violación o amenaza de vulneración no hace que el amparo proceda en forma mecánica¹.

Ello es así porque, tal y como reiteradamente lo ha sostenido la Corte, la acción de tutela es de naturaleza residual y subsidiaria y no está diseñada para reemplazar las acciones judiciales ordinarias a las cuales la persona puede acudir para hacer valer sus derechos. Tampoco es un medio alternativo de defensa al que puede recurrir el interesado cuando no quiere hacer uso de los medios o recursos judiciales establecidos por el ordenamiento jurídico, pues el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección impide que éste pueda superponerse o suplantar aquellos².

Así, desde sus primeros fallos, ha dicho la Corte, en relación con el contenido del inciso 3º del artículo 86 de la Constitución, que el sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el

que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del mismo y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria, y de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico³.

En ese mismo sentido, se ha afirmado que el primer llamado a proteger los derechos constitucionales no es el juez de tutela, sino el ordinario, ya que la tutela está reservada para enfrentar la absoluta inoperancia de los distintos mecanismos dispuestos para la protección de los derechos de las personas, no para suplirlos, pues, de otra manera tendría que aceptarse que, más temprano que tarde, la acción de tutela perdería completamente su eficacia⁴.

Aplicando la jurisprudencia constitucional en cita al caso concreto, la Sala observa que para que la acción de tutela pueda prosperar y sobre la base de que no se interpuso como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, deben establecerse en el proceso los siguientes hechos:

a) Que los actores no cuenten con otro medio de defensa judicial eficaz al cual acudir. Y

b) Que efectivamente se les vulneró el derecho fundamental a la igualdad.

2.1. Los medios de defensa judicial distintos a la acción de tutela.

Es necesario precisar que si bien los siete accionantes acudieron a la acción de tutela en forma conjunta y con un propósito idéntico, como fue que el municipio accionado les pagara una suma de dinero que a cada uno se le adeudaba, debe distinguirse que el origen de esas acreencias es distinto: por un lado, a uno sólo de los accionantes se le debía una suma de dinero por concepto de honorarios por “asesoría jurídica” que prestó al Concejo Municipal de Magangué; y por otra parte, a los seis restantes actores se les adeudaba dinero por concepto

de honorarios que percibieron como concejales del municipio de Magangué, así como “reembolsos” por transporte y “capacitación”.

Por lo que respecta al caso del profesional del derecho FELIX ARRIETA ATENCIA, aunque no se aportó prueba relacionada con el contrato que debió suscribir, es obvio suponer que se trató de un contrato de prestación de servicios con el Concejo Municipal de Magangué y, sobre ese específico punto, la Corte Constitucional ha dicho que las controversias generadas alrededor del pago de las obligaciones contraídas por entidades estatales no es el camino adecuado para conseguir el pago de esas acreencias, por cuanto el artículo 75 de la ley 80 de 1993 señala que el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa, y el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo consagra la acción contractual, según la cual “Cualquiera de las partes de un contrato administrativo o privado con cláusula de caducidad podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones consecuenciales; que se ordene su revisión; que se declare su incumplimiento y que se condene al contratante responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones o condenaciones”. Así mismo, el artículo 75 de la citada Ley 80 de 1993 regula que cuando se trate de iniciar un proceso ejecutivo contra la administración ha de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa⁵.

En lo que atañe al caso de los seis ex concejales accionantes, la Corte también ha señalado que la acción de tutela no es el mecanismo judicial para la obtención del pago de sumas de dinero por concepto de honorarios que se les adeuden. En sentencia T-532 de 1997, la Sala Séptima de Revisión de la Corte, manifestó:

“La controversia planteada gira en torno a los honorarios de las sesiones efectuadas por los concejales correspondientes a los meses de agosto, noviembre y diciembre de 1996 y febrero y marzo de 1997, debidos por el Municipio de Ciénaga de Oro (Córdoba), cuyo alcalde, según los solicitantes, ha retardado las mencionadas diligencias, por no transferir los dineros presupuestados y aprobados en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia fiscal 1997; con lo anterior los accionantes consideran que se les ha vulnerado los derechos a la igualdad y al trabajo.

(...)

Los solicitantes invocan en sus escritos el derecho al trabajo y es claro que, como en forma reiterada lo ha sostenido la Corte al resolver asuntos similares al ahora abordado, el hecho de que el Municipio de Ciénaga de Oro “no haya pagado unos honorarios a uno de los contratistas que afirman tener derecho a ellos, o no haya adelantado los trámites necesarios para estos pagos, no implica, de ninguna manera que el interesado no pueda seguir trabajando, bien sea ejerciendo su profesión o dedicándose a otros menesteres”⁷.

“Lo anterior, implica que no se ha vulnerado el derecho a trabajo de los tutelantes, quienes no dependen exclusivamente del trabajo de concejales, ni su mínimo vital proviene de los honorarios por sesiones. (subrayas y negrillas no originales).

(...).

“Importa también poner de presente, en armonía con lo señalado, que la jurisprudencia de esta Corporación ha puntualizado que la acción de tutela no es la vía idónea para ventilar conflictos cuando “quien se considere perjudicado o amenazado en sus derechos goza de otro medio judicial para su defensa: el aplicable al contrato respectivo según su naturaleza y de conformidad con las reglas de competencia estatuidas en la ley”.⁸

“Tampoco es viable pensar en la posibilidad de conceder la tutela en su modalidad de mecanismo transitorio, pues, fuera de que no se hallan afectados derechos constitucionales fundamentales, no se avizora en el presente caso la amenaza de un daño inminente que haga indispensable una respuesta urgente e impostergable.” (destaca y subraya la Sala Novena).

“No es pues procedente tramitar mediante tutela lo que se puede reclamar por otra vía, y no opera como mecanismo transitorio cuando no aparece probado el perjuicio irremediable.”

El artículo 65 de la Ley 136 de 1994, en desarrollo de lo normado en artículo 312, inciso 2º Superior, establece que los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por asistencia comprobada a sesiones plenarias, y según el artículo 66 de dicha Ley, los honorarios no tienen efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones, pues no existe un

vínculo laboral con el Estado de naturaleza similar al del empleado público o trabajador estatal.

Por consiguiente, bien puede afirmarse que cualquier suma que la administración le adeude a un Concejal, bien sea por concepto de honorarios, o reembolsos (reconocimientos) por transporte, y aún por “capacitación”, corresponde a prestaciones económicas cuyo pago no resulta viable ordenarlo a través de la acción de tutela porque este es un medio excepcional para obtener el pago de sumas de dinero.

No obstante, el caso bajo examen presenta una particularidad y es que en el proceso se planteó por el Alcalde accionado que en razón de que el municipio se encuentra bajo el imperio de la Ley 550 de 1999, los acreedores optaron, como a la postre lo hicieron los ex concejales y el abogado aquí accionantes, por acudir a la tutela para “convertirla en el tipo de procesos” que dicha ley prohíbe.

Esto significa que los accionantes, hoy por hoy no pueden acudir a las acciones ordinarias para conseguir el pago de sus acreencias, pues, la Ley 550 de 1999 establece un régimen que promueve y facilita la reestructuración de los entes territoriales con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de los mismos y el desarrollo de las regiones, para cuyos efectos deben seguirse unas reglas especiales señaladas en el artículo 58, y una de ellas es que “Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho” (numeral 13).

Sobre ese tópico, es conveniente reseñar que en sentencia T-1160 de 1º de noviembre 2001, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional⁹, al revisar el caso de unos educadores vinculados a la planta de personal docente del municipio de Corozal (Sucre), a los que la entidad territorial demandada les adeudaba salarios y quienes plantearon que acudían a la acción de tutela porque el municipio fue intervenido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y como consecuencia de ello no podían iniciarse procesos ejecutivos y se suspendían aquellos que se encuentren en curso, consideró que no obstante que el demandado se encontraba en proceso de reestructuración, tratándose de salarios y pensiones, fueran estos

anteriores o posteriores a dicho proceso, constituían gastos de administración que debían ser cancelados de preferencia, a fin de no comprometer ni vulnerar derechos fundamentales.

Con todo, debe reseñarse que en el caso estudiado por la Corte en la sentencia en cita, la solicitud de amparo prosperó (aunque parcialmente en virtud de que se presentó el fenómeno del hecho superado respecto del pago de parte de los salarios antes de adoptarse el fallo de revisión), porque se trataba de salarios y se estaba vulnerando el mínimo vital a los accionantes. Y los planteamientos expuestos en dicho fallo por la Sala Tercera de Revisión permiten colegir que cuando la entidad territorial se encuentra sometida al proceso que regula la Ley 550 de 1999, la acción de tutela sólo puede prosperar de manera excepcional cuando se trate de conseguir el pago de acreencias laborales o pensionales, siempre y cuando se consolide la vulneración o amenaza de quebrantamiento de derechos fundamentales del peticionario y sea evidente la existencia de un perjuicio irremediable.

Pero, en el asunto en estudio, como quedó visto, por una parte, se trata del pago de una suma de dinero derivada de un contrato de prestación de servicios celebrado entre el Concejo Municipal y un profesional del derecho, y por otro lado, del pago de honorarios, reconocimientos por transporte y capacitación a unos ex concejales que no tienen origen en una relación laboral con el municipio accionado, de lo cual se sigue que tanto el uno como los otros deben concurrir como acreedores del municipio para conseguir el pago de lo que se le adeuda y de acuerdo con los parámetros establecidos en el proceso de reestructuración del ente territorial.

2.2. De la violación del derecho fundamental a la igualdad invocado en la demanda.

De acuerdo con lo expuesto, si los accionantes no pueden utilizar los medios judiciales ordinarios de defensa y no obstante que la tutela en principio no resulta procedente de manera excepcional, porque no se trata del pago de acreencias laborales o pensionales para proteger el mínimo vital, es necesario determinar si el amparo procedería como mecanismo pleno de protección respecto del derecho fundamental a la igualdad invocado en la demanda, en el evento de que éste hubiera sido efectivamente vulnerado.

Al respecto, recuerda la Sala que en los fallos materia de revisión se concluyó que en el expediente se demostró la violación del derecho fundamental a la igualdad, porque la pagadora del Concejo Municipal de Magangué certificó que para el período 1998-2000, se le

canceló totalmente los honorarios a los Concejales AMILKAR URREA CAJAR, JAVID BENAVIDES AGUAS, MARTHA GUTIERREZ IANNUZI, CALENDARIO CAMPO MEZA y ALVARO BOLÍVAR, y que, por concepto de Asesorías se le canceló en su totalidad a HUGO NÚÑEZ HERNÁNDEZ y ANTONIO DEL CASTILLO ANDRADE. Igualmente, la funcionario certificó que en el presupuesto para el mencionado período 1998-2000, si existió un rubro específico para pago de honorarios, reembolso por transportes y capacitación para los concejales, al igual que un rubro para pago de Honorarios por Asesorías.

Esa prueba, tal y como lo concluyeron los jueces de instancia, demuestra que efectivamente se quebrantó el derecho fundamental a la igualdad invocado por los accionantes por las siguientes razones:

(i) acredita que se hicieron pagos de sumas de dinero a unas personas que se encontraban en igualdad de condiciones a los actores y que tenían la misma causa, es decir, acreencias generadas por honorarios, gastos de transporte y capacitación en el caso de los concejales, y por concepto de honorarios por asesoría jurídica en el caso del abogado; (ii) al responder a la demanda, el alcalde accionado no justificó de ninguna manera porqué efectuó unos pagos y otros no, o que a quienes les pagó se encontraban en circunstancias distintas a los aquí accionantes, para darles a éstos un trato diferente; y (iii) la afirmación del apoderado en el sentido de que la administración de “turno” procedió “por caprichos o inclinaciones personales y políticas”, no fue desvirtuada por el alcalde accionado en modo alguno.

Entonces, si el alcalde accionado no demostró que el tratamiento diferente que le dio a los actores tuvo una justificación objetiva y razonable, la conclusión no puede ser distinta a que le quebrantó a éstos el derecho fundamental a la igualdad.

Sin embargo, a juicio de la Sala, la acción de tutela no procede por las siguientes razones:

Primera: No puede perderse de vista que los actores pudieron haber reclamado de la administración, de manera directa, el pago de los dineros una vez fueron causados, esto es, como mínimo, para el caso de los concejales y generalizando, en el mes de diciembre del año 2000, y para el del abogado, en el mes de diciembre de 1999, o, en su defecto, debieron reclamar por la vías judiciales ordinarias de manera oportuna. En el expediente no hay prueba de que hubieran hecho lo uno o lo otro y, como se sabe, la acción de tutela no es un mecanismo que se pueda utilizar para reemplazar las acciones judiciales ordinarias a las

cuales la persona pudo haber acudido, cuando por descuido o por su libre decisión no quiso hacer uso de las mismas.

Segunda: Tampoco puede dejarse de lado que en este caso en concreto, se persigue, en últimas, el pago de unas acreencias que no tienen origen en una relación laboral y no se trata de proteger derechos fundamentales al mínimo vital, a la subsistencia de los actores, sin que haya elemento de juicio alguno en el expediente que evidencie un perjuicio irremediable. Y,

Tercera: No puede desconocer la Corte el hecho de que en este caso se persigue en últimas el pago de unas sumas de dinero, y no se pretende proteger el mínimo vital o la subsistencia del acreedor, así como tampoco se evidencia un perjuicio irremediable. De acceder a las pretensiones propuestas se permitiría que por vía de la acción de tutela se neutralizaran los propósitos y objetivos que tuvo el legislador al expedir la Ley 550 de 1999, o por lo menos dificultar en grado sumo su realización. Además, la concesión del amparo colocaría en desigualdad a los restantes acreedores del municipio que se encuentren sometidos a las reglas del proceso de reestructuración que se adelanta.

Por esas razones, la acción de tutela en este caso concreto y atendiendo las circunstancias particulares del mismo, no puede prosperar y, por consiguiente, la Sala REVOCARÁ los fallos materia de revisión y en su lugar NEGARÁ el amparo por improcedente.

No obstante, en el evento de que la Alcaldía Municipal de Magangué haya pagado las sumas correspondientes a las accionantes, puesto que, como se sabe, la orden impartida en el fallo que concede la tutela debe cumplirse de inmediato o dentro del término indicado por el juez constitucional, los peticionarios no tendrán la obligación de devolver las sumas recibidas, por aplicación del principio del pago de lo debido que se efectivizó por un medio judicial distinto al que ordinariamente correspondía¹⁰.

IV. DECISIÓN.

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

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero: REVOCAR los fallos adoptados por el Juzgado Promiscuo de Familia de Magangué, Bolívar, el 29 de noviembre de 2001, y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil-Familia, el 14 de febrero de 2002. En su lugar, se NIEGA la tutela interpuesta por improcedente.

Tercero: ORDENAR que por Secretaría General se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-449 de 27 de agosto de 1998. Sala Primera de Revisión. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

2 Sentencia T-983 de 13 de septiembre de 2001. Sala Octava de Revisión. M. P. Álvaro Tafur Galvis.

3 Sentencia T-106 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

4 Ibídem.

5 Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-471 de 24 de septiembre de 1996. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 M. P. Alejandro Martínez Caballero.

7 Cf. Corte Constitucional. Sala Primera de Revisión. Sentencia No. T-185 de 1996. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.

8 Cf. Corte Constitucional. Sentencia No. T-594 de 1992. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

9 M. P. Jaime Araújo Rentería.

10 Sentencia T-278, de 27 de junio de 1995. M. P. Hernando Herrera Vergara.