

Sentencia T-760/05

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Mecanismo judicial idóneo para ordenar la ejecución del gasto debidamente aprobado

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para el pago oportuno de salarios cuando se afecta el mínimo vital

ACCION DE TUTELA-Hecho superado

Referencia: expediente T-1079874

Acción de tutela instaurada por Pedro Antonio Plaza Aldana, en calidad de Personero Municipal de Caimito, Sucre, contra Alejandro De La Ossa Montiel, Alcalde del mencionado Municipio.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil cinco (2005).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos, Sucre, que, en segunda instancia, confirmó el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Caimito, Sucre, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. El ciudadano Pedro Antonio Plaza Aldana interpuso acción de tutela contra el Alcalde del Municipio de Caimito, Sucre, Alejandro De La Ossa Montiel, con el objeto de que se ampararan sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, al pago oportuno, a la salud y a la vida.

Hechos.

- El Municipio de Caimito, Sucre, le adeuda a la Personería Municipal la suma de trece millones cuatrocientos veinticinco mil pesos moneda corriente (\$13.425.000.), por concepto de transferencias correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2004, lo cual consta en certificación expedida por el respectivo Tesorero Municipal, visible a folio 39.

- En atención a que la Tesorería Municipal de Caimito no ha girado oportunamente tales transferencias, el Personero Municipal ha solicitado al Señor Alcalde la realización de dicho desembolso, petición que aparece consignada a folio 14.

- Por lo anterior, alega el actor que la Personería Municipal no ha podido cancelar los salarios a sus empleados como tampoco ha podido realizar los aportes parafiscales que por ley le corresponden, con destino al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y a otras entidades.

Solicitud de tutela.

2. El actor considera que la Alcaldía de Caimito, al no realizar oportunamente las transferencias correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre a la Personería Municipal, vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, al pago oportuno, a la salud y a la vida, ya que dichos recursos son necesarios para que a éste se le cancele su salario como Personero Municipal.

Manifiesta que con el retardo en el giro de las transferencias se viola el principio que señala que las autoridades de la República están instituidas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado, entre los que se destaca pagar las obligaciones laborales, por lo que éstas deben coordinar el ejercicio de sus actividades.

Argumenta que se le está infringiendo el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta Fundamental, ya que no es posible que entre los trabajadores se establezcan discriminaciones o preferencia injustificadas. Así mismo, señala que con el atraso en el pago de los mencionados rubros se vulnera el derecho al pago oportuno, establecido en el artículo 53 constitucional.

Por otra parte, asegura que, al dejar de percibir su salario y prestaciones sociales, se le ha transgredido el derecho al mínimo vital, su derecho a la salud y su derecho a la vida en condiciones dignas, en la medida en que sólo cuenta con sus ingresos laborales para subsistir.

Pruebas aportadas por el actor.

3.- Fotocopia del acta de posesión como Personero Municipal (fl. 7).

- Certificación expedida por el Tesorero del Municipio de Caimito con relación a los meses adeudados por concepto de transferencias (fls. 38 a 39).

- Fotocopias de oficios dirigidos por parte del Personero Municipal de Caimito, Sucre, a la Alcaldía Municipal en los que se le requiere al Señor Alcalde para que realice oportunamente el giro de las transferencias correspondientes a la Personería Municipal (fls. 8 a 14).

Intervención del ente accionado.

4. Ana Carolina Herazo Sabbag, en su calidad de apoderada de la Alcaldía del Municipio de Caimito, Sucre, respondió mediante escrito de fecha 23 de noviembre de 2004 el requerimiento que le hiciera el Juzgado Promiscuo Municipal de Caimito, con relación a la tutela instaurada en contra de dicha entidad por el ciudadano Pedro Antonio Plaza Aldana, en su calidad de Personero Municipal. En dicho documento manifestó:

- Es cierto que los meses de septiembre y octubre se han causado, pero que con referencia al mes de noviembre sólo han transcurrido 23 días.

- Con relación a los derechos de petición impetrados por el Personero Municipal para el pago

de las transferencias correspondientes a los meses de mayo, junio, julio y agosto, la Alcaldía dio respuesta inmediata, consistente en el pago de dichos rubros. Respecto a las peticiones referentes a los meses de septiembre y octubre, se contestó a inicios del mes de noviembre la solicitud, indicándole que dichas transferencias no habían podido ser realizadas pues los recursos destinados para tal fin se encuentran embargados en razón de tutelas instauradas por los docentes y de procesos ejecutivos que cursan ante el Tribunal Administrativo de Sucre.

- La Personería de Caimito cuenta sólo con dos trabajadores, los cuales, para lograr la procedencia de acción de tutela por el no giro de trasferencias, deben probar la afectación del mínimo vital. En el escrito presentado por el peticionario no se demuestra de ningún modo la infracción de dicho derecho.

- Por último, solicita se otorgue un período prudencial, superior a dos meses, para realizar las respectivas transferencias, ante el agotamiento de los rubros presupuestales de la vigencia del año 2004, y en este sentido, adelantar los ajustes necesarios con referencia al nuevo presupuesto que se aprueba para la vigencia del año 2005.

Sentencia de primera instancia.

5.- El conocimiento de la tutela correspondió, en primera instancia, al Juzgado Promiscuo Municipal de Caimito, Sucre, el cual en sentencia del 2 de diciembre de 2004, decidió declarar improcedente la tutela a los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, al pago oportuno, a la salud y a la vida, interpuesta por el ciudadano Pedro Antonio Plaza Aldana, en razón a que, a su juicio, existen otros mecanismos de defensa judicial con los que cuenta el accionante para lograr la protección de sus derechos, además, de que en el presente caso no se encuentra probada la existencia de un perjuicio irremediable que afecte el mínimo vital o alguno de los otros derechos invocados por el demandante. Dicho Juzgado señaló lo siguiente:

- En el presente caso, a pesar de la serie de derechos que considera vulnerados el peticionario, lo que éste persigue en últimas es el pago de acreencias de carácter laboral originadas en la no transferencia de recursos a la Personería por parte de la Alcaldía Municipal.
- Con respecto a la reclamación del pago de acreencias laborales, la Corte ha considerado por regla general que la vía de tutela no es procedente, que el mecanismo viable es la vía ordinaria laboral.
- Una de las notas esenciales de la acción de tutela es la subsidiariedad, esto es que la misma no puede remplazar los medios ordinarios de defensa con que cuenta el accionante para obtener la protección de sus derechos.
- En este caso en concreto, el peticionario cuenta con otros medios de defensa judicial que resultan idóneos para lograr la protección de sus derechos, entre los que se destacan el proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria y la acción de cumplimiento consagrada en la Ley 393 de 1997.
- Por otra parte, no se encuentra acreditada la existencia de un perjuicio irremediable que afecte el mínimo vital o cualquiera de los otros derechos esgrimidos por el actor, como tampoco se vulnera el principio de igualdad, en la medida en que las transferencias a otras entidades no han podido ser efectuadas por idénticos motivos.
- Por lo anterior, concluye el juez que la tutela solicitada por el ciudadano Pedro Antonio Plaza Aldana debe ser declarada improcedente.

Impugnación del fallo de primera instancia

El peticionario objetó el fallo de primera instancia, para lo cual alegó que la acción de tutela es un procedimiento preferente y sumario, consagrado en el artículo 86 constitucional, mediante el cual se habilita a toda persona para reclamar ante los jueces de la República la protección de sus derechos fundamentales, cuando éstos resulten afectados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares encargados de la prestación de un servicio público.

Manifiesta que en su caso, en razón del retardo de la Alcaldía en el pago de las

transferencias, se le infringieron sus derechos al mínimo vital, al trabajo, a la igualdad, al pago oportuno, a la salud, a la integridad personal y a la vida, ya que como Personero Municipal, depende de la remuneración derivada de dichos rubros.

Sentencia de segunda instancia.

El estudio de la tutela correspondió en segunda instancia al Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos, Sucre, el cual en sentencia del 11 de febrero de 2005, decidió confirmar el fallo de primera instancia por compartir en su totalidad los argumentos señalados en esa oportunidad. En dicho sentido, señaló que:

- La jurisprudencia de la Corte ha señalado en reiteradas ocasiones respecto al pago de las prestaciones laborales, que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el pago de tales acreencias, sino que el peticionario debe acudir a la vía ordinaria para obtener la satisfacción de dichos cánones.

- En ese orden de ideas, el peticionario posee otros medios de defensa judicial como son la jurisdicción laboral ordinaria y la Ley 393 de 1997, razón por la cual no se encuentra razón alguna para diferir de los criterios jurídicos planteados en primera instancia.

Revisión por la Corte Constitucional.

7.- Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección Número Cuatro, mediante auto del 7 de abril de 2005, dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problema jurídico objeto de estudio.

2.- Corresponde a esta Sala de Revisión establecer (i) si la acción de tutela interpuesta por el ciudadano Pedro Antonio Plaza Aldana, en su calidad de Personero Municipal, en contra de la

Alcaldía de Caimito, Sucre, es procedente como mecanismo para que éste reclame el restablecimiento de sus derechos a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, al pago oportuno, a la salud y a la vida honra, ante el retardo de la Alcaldía en el giro de las transferencias correspondientes a la Personería Municipal, y, (ii) en el evento de resultar procedente la acción, analizar si la demora en el pago de los mencionados rubros, vulneró los derechos invocados por el actor.

Régimen de procedibilidad de la acción de tutela

Tal como reza el artículo 86 constitucional, la acción de tutela tiene un carácter residual pues su procedencia está supeditada a que el afectado carezca de otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El alcance de esta disposición constitucional fue precisado por el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, precepto que al regular la procedencia de la acción de tutela consagra en su numeral primero que ésta no procederá “cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

De conformidad con la precisión introducida por esta última disposición, para que la acción de tutela se torne improcedente no basta la mera existencia de otro medio de defensa judicial, es necesario igualmente precisar su eficacia para la protección de los derechos fundamentales, apreciación que en definitiva implica realizar un estudio analítico del mecanismo judicial “ordinario” previsto por ordenamiento jurídico en cuanto a su idoneidad para conseguir el propósito perseguido, esto hacer cesar la vulneración o amenaza de los derechos constitucionales y, adicionalmente, realizar un estudio de las circunstancias del caso concreto en que se encuentra el solicitante.

Desde muy temprana jurisprudencia la Corte Constitucional ha intentado precisar cuales son los requisitos que ha de reunir el otro medio de defensa judicial para que se le considere eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Así, en la sentencia T-003 de 1992 sostuvo esta Corporación que el enunciado normativo del inciso tercero del artículo 86 constitucional debía interpretarse en el sentido que el otro medio de defensa judicial “(...)

tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho". Por otra parte, en la sentencia T-006 de 1992, se aseveró que correspondía al juez de tutela indagar si la "acción legal alternativa, de existir, es capaz de garantizar la protección inmediata de los derechos vulnerados o amenazados". En esa oportunidad la Corte acudió al artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹ para precisar las características que debía reunir el otro medio de defensa judicial para desplazar a la acción de tutela, y concluyó que éste debía ser sencillo, rápido y efectivo², de conformidad a lo previsto en dicho instrumento internacional.

Criterios que han sido reiterados en numerosos fallos posteriores. En definitiva, de la interpretación sistemática del artículo 86 de la Carta y del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, ha entendido esta Corporación³, que han de existir instrumentos realmente idóneos para el amparo de los derechos; cuando ello ocurre la persona debe acudir a la vía judicial ordinaria y no a la tutela, pues el carácter subsidiario de esta acción así lo exige⁴, salvo que ésta sea utilizada para evitar un perjuicio irremediable. Contrario sensu, es posible que en virtud de circunstancias especiales el otro medio de defensa no se proyecte con la suficiente aptitud para salvaguardar los derechos en juego, caso en el cual la tutela se erige como el instrumento válido de protección⁵.

La existencia de otro medio de defensa judicial.

Ahora bien, en el presente caso encuentra la Sala que es clara la existencia de otro medio de defensa judicial con el que cuenta el peticionario para exigir el pago de las transferencias debidas a la Personería Municipal por parte de la Alcaldía de Caimito, dicho mecanismo no es otro que reclamar el respectivo giro a través de la acción de cumplimiento, consagrada en la Ley 393 de 1997.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que incluida una apropiación en el presupuesto y la expedición de éste por la Corporación Pública, queda autorizado el gasto y, a partir de ahí, corresponde a la autoridad ejecutarlo, lo cual hace exigible su cumplimiento. De conformidad con lo anterior, se concluye que con la acción de cumplimiento ejercitada no

se pretende establecer un gasto, sino ejecutar uno establecido, toda vez que el mismo ya fue reconocido y se encuentra presupuestado. De lo expuesto se concluye que tratándose de movimientos presupuestales dentro del presupuesto de rentas y gastos no siempre se trata del establecimiento de un gasto, pues, se reitera, podríamos estar frente a la ejecución de un gasto cuyo establecimiento viene de tiempo atrás.⁶

En dicho sentido, ante las circunstancias del caso que nos ocupa, es preciso determinar si la figura prevista por la Ley 393 de 1997 tiene la entidad suficiente para desplazar el ejercicio de la acción de tutela, dado su carácter eminentemente subsidiario, respecto a lo cual debemos decir que en principio la tutela resultaría improcedente para solicitar el pago de las transferencias adeudadas por parte de la Alcaldía a la Personería Municipal de Caimito, puesto que el peticionario debió formular dicha solicitud por medio de acción de cumplimiento ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, es pertinente tener en cuenta, que, si bien, el pago de transferencias presupuestales no puede catalogarse per se como un derecho fundamental, su protección por medio de la acción de tutela está reservada a aquellos casos en que el mínimo vital resulte vulnerado o amenazado lo cual dependerá del estudio de las circunstancias fácticas del caso concreto.

Bajo este contexto, encuentra la Sala que dadas las especiales circunstancias en que se encuentra el ciudadano Plaza Aldana, el no giro de los desembolsos correspondientes a las transferencias, con los cuales se le efectúa el pago de su salario como Personero Municipal, afecta su derecho al mínimo vital, puesto que sino se le cancela su sueldo se entiende que éste no posee los ingresos necesarios y suficientes para vivir en condiciones dignas, razón por la cual la acción de tutela interpuesta por éste es completamente procedente.

Hecho superado.

De lo establecido a lo largo de la presente providencia, la Sala colige que la acción de tutela interpuesta por el ciudadano Pedro Antonio Plaza Aldana resulta viable, ya que, si bien, tuvo origen en la falta de pago por parte de la Alcaldía de Caimito de las transferencias correspondientes a la Personería Municipal, esto indefectiblemente trae como consecuencia la no cancelación de los respectivos salarios y, por ende, la afectación del mínimo vital.

Con todo, según certificación allegada durante el trámite de revisión por parte de esa Corporación, suscrita por el Tesorero Municipal de Caimito, Sucre, se verifica que en este caso se presenta la figura del hecho superado, pues la vulneración de los derechos invocados por los peticionarios cesó desde el momento en que la Alcaldía del municipio canceló los valores de las transferencias correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2004, con lo que pudo realizarse el pago de los respectivos salarios.

Por lo anterior, sobre esta acción se opera el fenómeno de carencia actual de objeto en razón al pago de las transferencias reclamadas durante el trámite de la tutela. La jurisprudencia de la Corte al respecto ha señalado:

“Esta Corporación, al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, en forma reiterada ha señalado que el objetivo de la acción de tutela se circunscribe a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando estos 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.

Así las cosas, se tiene que el propósito de la tutela, como lo establece el mencionado artículo, es que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a la autoridad pública o al particular que con sus acciones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales y procurar así la defensa actual y cierta de los mismos.

No obstante, cuando la situación de hecho que causa la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde toda razón de ser como mecanismo más apropiado y expedito de protección judicial, por cuanto a que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso concreto resultaría a todas luces inocua, y por consiguiente contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción⁷.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida en el proceso de la referencia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Marcos, Sucre, que en segunda instancia resolvió declarar improcedente la tutela interpuesta por Pedro Antonio Plaza Aldana en contra de la Alcaldía de Caimito, Sucre.

SEGUNDO.- DECLARAR la carencia actual de objeto, por la razón señalada en la parte motiva de esta Providencia.

TERCERO.- LÍBRENSE por Secretaría 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.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cuyo tenor es el siguiente:

“Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus

derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aún cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”

2 Términos cuyo alcance fue precisado de la siguiente manera:

“La “sencillez” del medio judicial se determina según la mayor o menor complejidad del procedimiento y las limitaciones de orden práctico que ello suponga para que el afectado pueda tener posibilidades reales de iniciar y mantener la correspondiente acción, atendidas sus condiciones socio-económicas, culturales y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se encuentre. Las peticiones que a este respecto formulen las personas pertenecientes a los grupos discriminados o marginados deben merecer especial consideración, pues la acción de tutela puede ser una medida de favor que mitigue en algo la desigualdad que tradicionalmente ha acompañado a estos grupos (C.P. art. 13).

La “rapidez” del medio judicial está relacionada con la mayor o menor duración del proceso y el efecto que el tiempo pueda tener sobre la actualización de la amenaza de violación del derecho o las consecuencias y perjuicios derivados de su vulneración, para lo cual deberán examinarse las circunstancias del caso.

La “efectividad” del medio judicial es una combinación de las dos notas anteriores, pero se orienta más al resultado del proceso y por ello se relaciona con la medida de protección ofrecida al afectado durante el proceso y a su culminación. Aquí el juez debe analizar a la luz de los procedimientos alternativos, cuál puede satisfacer en mayor grado el interés concreto del afectado, lo cual en modo alguno implica anticipar su resultado sino establecer frente a la situación concreta, el tipo de violación del derecho o de amenaza, la complejidad probatoria, las características del daño o perjuicio y las condiciones del afectado, entre otros factores, lo adecuado o inadecuado que puedan ser los medios judiciales ordinarios con miras a la eficaz protección de los derechos lesionados”.

3 Corte Constitucional, sentencias T-179 de 2003, T-620 de 2002, T-999 de 2001, T-968 de 2001, T-875 de 2001, T-037 de 1997, entre otras.

4 Ver, entre muchas otras, las Sentencias T-179 de 2003, T-500 de 2002, T-135 de 2002, T-1062 de 2001, T-482 de 2001, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de

2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-554 de 1998 y T- 287 de 1995.

5 Cfr., Corte Constitucional, sentencias T-127 de 2001, T-384 de 1998 y T-672/98, entre otras.

6 Sentencia 0034(ACU-1165) del 02/01/31, Ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, Actor: NELSON ARTURO VELÁSQUEZ MADERO, Demandado: ALCALDÍA MUNICIPAL DE ARJONA - BOLÍVAR-

7 Cfr. Sentencia T-308 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.