T-128-93

Sentencia No. T-128/93

SENTENCIA-Cumplimiento/COLPUERTOS-Liquidación/MEDIDAS CAUTELARES-Créditos Laborales/EMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO

Quien, sometiéndose a las reglas predeterminadas en la ley, ha acudido a un proceso para que se defina por la competente autoridad estatal una controversia en la cual es parte y ha obtenido en efecto resolución favorable a sus pretensiones, tiene derecho a que se ejecute lo resuelto y puede reclamar que así ocurra por medio de la acción de tutela, obviamente si en el caso concreto concurren las condiciones exigidas por el artículo 86 de la Constitución y si, además, no existen otros medios de defensa judicial. La renuencia del ente obligado a cumplir un fallo es una omisión que vulnera derechos fundamentales, en especial el de acceder a la jurisdicción, que no solamente resulta cercenado cuando se impide a la persona llegar ante el juez sino cuando se frustra la justicia impartida por éste. En relación con el pago a que se halla obligada la Empresa Puertos de Colombia, existen previsiones expresas en los decretos dictados por el Presidente de la República en desarrollo de la Ley 1º de 1991, todas tendientes a garantizar el pago cierto y pronto de las sumas que se adeuden a los trabajadores de la entidad en liquidación y, en concreto, al cumplimiento de las sentencias judiciales. Cabe la aplicación de las medidas cautelares solicitadas por los demandantes ya que la norma sobre inembargabilidad así lo permite, según la interpretación que sobre su alcance hiciera la Corte Constitucional para hacerla acorde con los principios superiores, en especial el de protección al trabajo y el de la igualdad real y efectiva.

PERJUICIO IRREMEDIABLE/ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia

El uso del proceso ejecutivo de conformidad con las reglas legales pertinentes conduce -como en efecto ha acontecido en gran parte de los casos materia de la presente acción, según las pruebas practicadas por la Corte- al pago efectivo de las sumas adeudadas, de tal manera que el daño causado a los trabajadores por la mora de la Empresa no reviste el carácter de irremediable en los términos de la citada disposición. En consecuencia, no cabía la tutela ni siquiera como mecanismo transitorio.

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA/REPRESENTACION LEGAL

Quien actúe por otro para ejercer la acción de tutela habrá de presentar el correspondiente poder, que se presumirá auténtico, o deberá expresar en la demanda de protección que obra en calidad de agente de derechos ajenos cuyo titular carece de posibilidades para iniciar directamente el proceso. En el caso presente, no consta en la solicitud de tutela presentada por varios abogados que ellos hubieran ejercido el derecho contemplado en el artículo 86 de la Constitución a nombre de los trabajadores que habían sido sus poderdantes en materia laboral ni que éstos hubieran estado en imposibilidad de promover su propia defensa. Tampoco se acompañaron poderes para ejercer la acción de tutela y, por otra parte, revisados los que se habían conferido en materia laboral, se encuentra que "...a través de ellos se les facultó, únicamente, para instaurar demandas ordinarias laborales contra la Empresa Puertos de Colombia -Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla. Tampoco era procedente la acción de tutela, por lo menos en la forma en que fue planteada, pues no podía concederse a favor de los abogados que la solicitaron.

-Sala Quinta de Revisión-

Ref.: T-7829

Acción de tutela intentada por RICARDO JOSE TORRES MORALES y LUIS ALBERTO GUTIERREZ ALFARO contra EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA-Terminal Marítimo de Barranquilla.

Magistrados:

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

-Ponente-

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. INFORMACION PRELIMINAR

Los accionantes afirman que, en su condición de abogados en ejercicio y actuando en calidad de apoderados judiciales de OCTAVIO JIMENEZ CAMARGO, EZEQUIEL THERAN CARABALLO,

JORGE AHUMADA ARIZA, RAFAEL EMILIO NEGRETE TORRES, ENRIQUE WARFF BROCHERO, RUPERTO ANTONIO OSPINO ARRIETA, GUILLERMO POLO MOLINA, ANTONIO MARIA SUAREZ JIMENEZ, JOSE IGNACIO GOMEZ OSPINO, MIRTILIANO VERANO BARBOSA, JOSE MARIA MOLINA PABON y VICTOR ENRIQUE SILVA JIMENEZ, todos trabajadores de la Empresa Puertos de Colombia-Terminal Marítimo de Barranquilla, incoaron ante la justicia laboral varias demandas contra dicha entidad para que a sus poderdantes les fueran reconocidas las sumas correspondientes a prestaciones erróneamente liquidadas. Expresan que, falladas sus pretensiones favorablemente, iniciaron los correspondientes procesos ejecutivos y, proferidos en ellos sendos mandamientos de pago, los apoderados presentaron cuentas de cobro a la empresa demandada sin obtener el cumplimiento de las decisiones judiciales.

Añaden los petentes que los jueces laborales del Circuito de Barranquilla, al igual que el Tribunal Superior de Distrito Judicial se han abstenido de decretar el embargo y secuestro de bienes en contra de la Empresa alegando la vigencia del Decreto 037 de 1992, "reglamentario" (sic) de la Ley 1a. de 1991, que en forma expresa establece la inembargabilidad de los bienes pertenecientes a Puertos de Colombia.

Por tanto, fundados en que no existen otros medios que garanticen el pago total de las obligaciones mencionadas, acuden a la acción de tutela, solicitando que se ordene dar cumplimiento a las sentencias proferidas por los juzgados laborales.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

Revisa la Corte Constitucional los fallos proferidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla -Sala Laboral- y por la Sala de Casación Laboral de la H. Corte Suprema de Justicia fechados respectivamente el veintiseis (26) de octubre y el dos (2) de diciembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

1. Primera Instancia

El Tribunal decidió negar la tutela, previas las siguientes consideraciones:

a) Los peticionarios actuaron legitimados por el interés propio que les asiste para obtener el pago de las agencias en derecho que a su favor se regularon dentro del trámite que a nombre de sus representados adelantaron ante la justicia laboral y que hacen parte del

monto total de la suma que se condenó a pagar al Terminal Marítimo de Barranquilla, junto con los demás valores reconocidos a favor de sus demandantes.

No hay en el expediente poder alguno ni en el libelo expresión en el sentido de que los abogados mencionados agencien en este proceso derechos ajenos.

b) La garantía constitucional del debido proceso debe imperar desde el inicio del trámite hasta su culminación, con el obvio cumplimiento de lo resuelto de fondo.

Pero, si bien es cierto lo anterior, "…no lo es menos que tal protección puede reclamarse por vía de tutela cuando se hayan agotado todos los medios de defensa para hacerla valer".

c) Respecto de la inembargabilidad alegada por los actores, ella se encuentra respaldada en la ley. Por tanto, no puede tenerse como motivo antijurídico del daño y menos como acción u omisión generadora de reconocimiento de la tutela.

d) "…todos los pagos, aún el aquí reclamado, deben encontrar respaldo en el rubro pertinente del respectivo presupuesto y posibilitado por estar cobijado dentro del monto total que para la correspondiente vigencia se le asignó previamente a su inicio. Situación creada por el mismo legislador, por lo tanto de estricta observancia, infiriéndose necesariamente que para el cumplimiento efectivo de tales condenas por parte de la Empresa Puertos de Colombia – Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla, deben agotarse plenamente las ritualidades procedimentales legales señaladas y la acción de tutela no se estableció para desconocerlas".

De lo anterior deduce el Tribunal:

"Ahora bien si la inconformidad recae sobre el presupuesto y sus actas, la existencia o no de un rubro de liquidación de personal (cesantías) y si dentro de él están contemplados los pagos de sentencias ejecutoriadas, como acto administrativo que es, está regulado por la normatividad pertinente, resolviéndose los reparos a través del procedimiento propio y mediante los recursos ordinarios o extraordinarios establecidos para ello".

2. Segunda instancia

Impugnada la sentencia del Tribunal, la H. Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Penal-

resolvió confirmarla fundándose en los siguientes argumentos:

“Para el cobro de obligaciones ciertas derivadas de una relación laboral que consten en acto o documento proveniente del deudor o causante o que provenga de una decisión judicial o arbitral firme existe un medio judicial previsto en el ordenamiento procesal laboral que es el juicio ejecutivo, al que se acogieron los peticionarios en este caso, proceso dentro del cual se deben resolver todas las cuestiones o problemas que se presenten en el desarrollo de su trámite, fundamento suficiente para que no proceda la acción de tutela puesto que en ella (sic) únicamente tiene lugar, según lo dispone el artículo 86 de la Carta Política, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, situación que no tiene ocurrencia por el incumplimiento de una obligación dineraria.

Efectivamente, los jueces en las diferentes jurisdicciones tienen la dirección del proceso y cuentan para el cumplimiento de esa obligación con los poderes que les confiere la ley y a ellos corresponde exigir el obedecimiento de las órdenes que impartan en los procesos de su conocimiento, salvo que exista impedimento legal que no lo permita; tienen la facultad de requerir explicaciones a sus empleados, a los demás empleados públicos o a los particulares para que informen los motivos por los que han incumplido sus órdenes, y dado el caso pueden sancionar a tales personas con multas cuando el incumplimiento o demora en la ejecución de sus órdenes sean injustificadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 39 del C. de P.C., norma aplicable analógicamente al procedimiento laboral con arreglo al artículo 145 del C.P. del T.

Además, es causal de mala conducta de los funcionarios del Estado, que da lugar a multas o a su destitución, el que dilaten o entraben el cumplimiento de las decisiones o sentencias en firme y, también, el que dejen de hacer lo que legalmente corresponda para que se incluya dentro de los presupuestos públicos apropiaciones suficientes para el cumplimiento de las sentencias que condenen a la administración según lo dispone el artículo 76 del C.C.A.

Deben entonces las partes actuantes en un proceso dirigirse al juez que conoce del mismo para solicitarle que resuelva los asuntos que se presenten en su trámite y que naturalmente tenga que ver con éste, igualmente las partes le pueden pedir que provea lo necesario para el cumplimiento de las órdenes que haya emitido y es deber del juzgador resolver todas las

peticiones que le sean presentadas según se desprende del inciso primero del artículo 107 del C. de P.C.

Corresponde entonces insistir en este asunto que la acción de tutela por regla general contenida en el artículo 86 de la Constitución Nacional que la consagra solo puede ser utilizada a falta de otros medios o acciones judiciales de defensa en razón de su carácter supletorio, de tal manera que dicha acción no puede ser invocada como recurso paralelo o adicional para suplir actuaciones judiciales previstas por la ley ni para revivir controversias decididas".

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corporación goza de competencia para revisar las sentencias proferidas en relación con la acción de tutela instaurada, según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y el Decreto 2591 de 1991.

2. Pruebas

El Magistrado Sustanciador, ante la necesidad de conocer el estado en que se encuentran los distintos procesos a que se refieren los accionantes, comisionó al doctor JAVIER TOBO RODRIGUEZ, Magistrado Auxiliar de su Despacho, para que se trasladara a la ciudad de Barranquilla con el objeto de determinar cuál es la situación actual, tanto en los juzgados laborales en los que se adelantan los procesos ejecutivos como en la Seccional respectiva de Colpuertos, y establecer a la vez cuál era el alcance de los poderes conferidos por los trabajadores a los abogados demandantes, esto último a objeto de esclarecer la legitimación en causa dentro del proceso de tutela.

El doctor TOBO acudió en efecto a Barranquilla los días 24, 25 y 26 de marzo de 1993. Como resultado de su gestión, presentó el siguiente informe:

"De acuerdo con las diferentes versiones logró establecerse que la causa principal para el incumplimiento de los mandamientos de pago librados en contra de la Empresa por los Juzgados Laborales del Circuito, está dada en la carencia de disponibilidad presupuestal que permita a los directivos de la entidad la cancelación efectiva de dichas obligaciones.

En lo anterior fueron acordes tanto el Gerente del Terminal Marítimo y Fluvial, como el Jefe del Departamento de Presupuesto, quien al ser cuestionado sobre el monto actual de lo disponible para el cumplimiento de los mandamientos de pago librados por los juzgados laborales del circuito, contestó: “Para la vigencia enero-abril de 1993 no existe apropiación alguna para el pago de esta clase de compromisos”.

Vale la pena destacar que el presupuesto de la Empresa Puertos de Colombia, Regional Barranquilla, es fijado, según lo manifestó el doctor Nicolás Acosta Espejo, de la siguiente manera: La Gerencia General de la Empresa fija unas políticas mediante las cuales señala los parámetros para la elaboración del anteproyecto de presupesto, el cual es remitido a la oficina principal donde se consolida la información de los distintos terminales, y previa convocatoria a los directores financieros y jefes de presupuesto, los anteproyectos son sometidos a revisión; documento que una vez depurado es llevado a consideración de la Junta Directiva Nacional de la Empresa y posteriormente enviado a la Oficina de Planeación Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde a través del CONFIS se aprueba el respectivo presupuesto, que es transmitido a la oficina principal para ser distribuídos en los distintos terminales.

El doctor Néstor Triviño Medina, Cajero General de la Institución, informó por escrito acerca del cumplimiento de mandamientos de pago, relacionados con algunos de los ciudadanos mencionados en el escrito petitorio, así:

BENEFICIARIO	VALOR	FECHA
MIRTILIANO VERANO BARBOZA	$16.860.037.49	MZO.15/93
ANTONIO SUAREZ JIMENEZ	$ 954.740.43	NOV. 3/92
RUPERTO OSPINO ARRIETA	$ 1.383.710.79	DIC. 30/92
JOSE I. GOMEZ OSPINO	$ 784.382.84	DIC. 30/92
FRANCISCO SILVERA SOLANO	$ 800.727.03	DIC. 30/92
ENRIQUE WARFF BROCHERO	$ 543.558.96	DIC. 30/92

*RAFAEL EMILIO NEGRETE TORRES, cuyo pago está en trámite, toda vez que contra él obra un embargo por alimentos.

El Jefe de la Oficina Jurídica de la Empresa, doctor Alvaro Serrano Vivius, luego de explicar la manera como son atendidos los procesos en que es parte la Entidad, suministró un informe que contiene la relación de las demandas laborales que cursan actualmente contra la Institución.

Visita a los diferentes Juzgados Laborales del Circuito de Barranquilla.

"…logró establecerse que, en general, todos (los procesos) culminaron con mandamientos de pago librados en contra de la Empresa Puertos de Colombia -Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla-, y que en algunos de ellos los abogados han desistido debido a la cancelación efectiva de las obligaciones por parte de la Entidad, estando aún pendiente el cumplimiento de varias de estas órdenes judiciales .

Al mismo tiempo se adelantó el estudio de los escritos mediante los cuales se confirió poder a los abogados Ricardo José Torres Morales y Luis Alberto Gutiérrez Alfaro, llegando a establecerse que a través de ellos se les facultó, únicamente, para instaurar demandas ordinarias laborales contra la Empresa Puertos de Colombia, -Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla-."

3. Necesaria efectividad de las decisiones judiciales

La certidumbre colectiva en el sentido de que las decisiones de los jueces son acatadas constituye pilar fundamental del Estado de Derecho. Un sentimiento general en contrario pone en peligro su supervivencia pues socava de manera grave el orden jurídico y representa una pérdida de credibilidad de las instituciones. Al desaparecer la confianza en la capacidad del sistema para hacer efectivos los fallos judiciales, se destruyen los fundamentos de la administración de justicia a cargo del poder público, lo cual propicia y estimula las vías de hecho en búsqueda de solución a los múltiples conflictos que supone la vida en sociedad.

Quien, sometiéndose a las reglas predeterminadas en la ley, ha acudido a un proceso para que se defina por la competente autoridad estatal una controversia en la cual es parte y ha obtenido en efecto resolución favorable a sus pretensiones, tiene derecho a que se ejecute lo

resuelto y puede reclamar que así ocurra por medio de la acción de tutela, obviamente si en el caso concreto concurren las condiciones exigidas por el artículo 86 de la Constitución y si, además, no existen otros medios de defensa judicial. La renuencia del ente obligado a cumplir un fallo es una omisión que vulnera derechos fundamentales, en especial el de acceder a la jurisdicción (artículo 229 C.N.), que no solamente resulta cercenado cuando se impide a la persona llegar ante el juez sino cuando se frustra la justicia impartida por éste.

Desde el Preámbulo de la Constitución Política se proclama como propósitos del ordenamiento los de "asegurar la justicia" y "garantizar un orden político, económico y social justo". El artículo 2º señala como uno de los fines esenciales del Estado el de "...garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...". La misma norma declara que las autoridades de la República están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. El 228 expresa que la administración de justicia es función pública y que en sus actuaciones prevalecerá el derecho sustancial. El artículo 201 obliga al Gobierno, en relación con la Rama Judicial, a "...prestar a los funcionarios judiciales, con arreglo a las leyes, los auxilios necesarios para hacer efectivas sus providencias", mientras que el 277 atribuye al Procurador General de la Nación la tarea de "...vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos".

Como puede verse, la idea de la eficacia es una de las predominantes en la Carta Política, en particular la que debe ser característica de las providencias judiciales. A la luz de la preceptiva superior, lo que importa, en la actividad del Estado, más aún si de justicia se trata, no es la verdad formal ni la solemnidad externa sino la vigencia material del Derecho y de los postulados que inspiran el ordenamiento jurídico.

La acción de tutela y los demás instrumentos constitucionales de protección judicial -el Habeas Corpus, la acción de cumplimiento, las acciones populares, las acciones individuales y de grupo, la responsabilidad patrimonial del Estado y, desde luego, los procesos judiciales en las distintas jurisdicciones- responden, cada uno en la órbita que le es propia, al definido propósito del Constituyente en lo relativo al aseguramiento de esa eficacia.

4. La protección especial al trabajo

Lo dicho adquiere mayor sentido si los derechos definidos en el juicio dentro del cual se ha producido la sentencia son de carácter laboral.

El trabajo es uno de los valores esenciales de la Constitución de 1991, como ya lo ha reiterado la doctrina de esta Corporación:

"La Constitución, tal como queda expuesto en las consideraciones generales de este fallo, consagra el derecho al trabajo como uno de los fines propuestos en su Preámbulo, junto con la garantía de un orden político, económico y social justo, a la vez que señala como propósito del Estado la efectividad de los derechos reconocidos en su preceptiva. En concreto, el artículo 25 define el trabajo como un derecho y una obligación social y, reiterando el principio introducido en la reforma constitucional de 1936, declara que goza, en todas sus modalidades (una de la cuales es la del trabajo al servicio de la administración), de la especial protección del Estado y añade que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

La especial protección estatal que la norma exige para el trabajo alude a conductas positivas de las autoridades, así como al diseño y desarrollo de políticas macroeconómicas que tengan por objeto fomentarlo y promoverlo, de modo que quienes lo desarrollan (los trabajadores) puedan contar con suficientes oportunidades para acceder a él y con elementos indispensables para derivar de su estable ejercicio el sustento propio y familiar". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia 479 del 13 de agosto de 1992).

Así, pues, por mandato del artículo 25 de la Constitución, el Estado tiene la obligación de amparar especialmente al trabajo y ello no solamente en el acceso al mismo, sino también en lo que concierne a la remuneración, que debe ser justa y oportuna. Por otra parte, la norma constitucional declara que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, al paso que el 53 se ocupa en definir directamente los principios fundamentales que necesariamente habrá de tener en cuenta el Congreso al expedir el estatuto del trabajo; entre ellos, la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales. El ordenamiento fundamental dispone, de manera que no permite dudas, que "la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores".

Mal podría hacerse compatible con tan claros mandatos constitucionales el incumplimiento

de resoluciones judiciales que han reconocido y definido tales derechos en concreto.

5. El caso en estudio

Está probado en el presente proceso que los abogados demandantes obtuvieron para sus prohijados el reconocimiento judicial de los derechos laborales que a ellos correspondían, a partir de reliquidaciones de las prestaciones sociales que les ha debido cancelar la Empresa Puertos de Colombia.

También resulta del expediente que los apoderados iniciaron, de conformidad con las reglas aplicables, los respectivos procesos ejecutivos tendientes a conseguir el pago de las sumas adeudadas a sus poderdantes y, con base en mandamiento judicial de pago, presentaron cuenta de cobro ante la citada Empresa sin que ésta accediera a cumplir las providencias correspondientes.

Es un hecho público y notorio que la Empresa Puertos de Colombia está en liquidación y, por tanto, su patrimonio está destinado al pago de las obligaciones a su cargo, fundamentalmente aquellas que legalmente gozan de carácter privilegiado como ocurre con las provenientes de relaciones laborales y así lo dispusieron la Ley 1a. de 1991 y los Decretos 035, 036 y 037 de 1992.

Ahora bien, varios jueces laborales del Circuito de Barranquilla a los cuales se solicitó ordenar la práctica de medidas cautelares, se abstuvieron de decretarlas en virtud de lo dispuesto por el último de los estatutos mencionados sobre inembargabilidad de los bienes de la entidad demandada.

La H. Corte Suprema de Justicia consideró, por su parte, que, para el caso concreto, existía otro medio de defensa judicial, precisamente aquel al que se acogieron los peticionarios, es decir el proceso ejecutivo, dentro del cual se deben resolver todas las cuestiones y problemas que se presenten en desarrollo de su trámite y ello excluía -desde luego- la acción de tutela.

Examina la Corte cada una de tales consideraciones:

A) Son naturales las limitaciones presupuestales de la Empresa, a las cuales alude no solamente el Tribunal en su sentencia sino que también alega la Administración Seccional de

Colpuertos en respuestas dadas a específicos interrogantes planteados por esta Corte.

Es evidente que una entidad pública no puede ordenar pagos que no tengan respaldo en las correspondientes partidas presupuestales previstas para la vigencia que se ejecuta, pero también lo es que, según se deja expuesto, las sentencias judiciales condenatorias son de obligatorio cumplimiento, con especiales características de urgencia y prelación cuando se trata de obligaciones laborales, razón por la cual incurre en grave descuido el organismo que, a sabiendas de tales condenas, omite iniciar e impulsar los trámites administrativos indispensables para obtener la específica previsión presupuestal que le permita cumplir con eficiencia y oportunidad lo ordenado por los jueces de la República.

Las entidades públicas no deben esperar, para los efectos en cuestión, a que se las embargue o a que culminen los procesos ejecutivos en su contra ni a que se las condene a pagar intereses de mora o salarios caídos. Es suficiente la sentencia judicial que define los derechos de los trabajadores, así se haya proferido dentro de un proceso ordinario, para que se vea obligada la Empresa a efectuar los trámites pertinentes. La conducta omisiva en este aspecto causa daño a los trabajadores y a la propia empresa, fuera de reñir con el postulado de eficiencia que debe presidir la gestión pública.

En el caso que nos ocupa debe observarse que varias de las sentencias no cumplidas por la Empresa Puertos de Colombia fueron proferidas con suficiente antelación como para que la entidad ya hubiera previsto las correspondientes partidas en su Presupuesto.

Debe tenerse en cuenta, además, en relación con el pago a que se halla obligada la Empresa Puertos de Colombia, que existen previsiones expresas en los decretos dictados por el Presidente de la República en desarrollo de la Ley 1º de 1991, todas tendientes a garantizar el pago cierto y pronto de las sumas que se adeuden a los trabajadores de la entidad en liquidación y, en concreto, al cumplimiento de las sentencias judiciales.

El artículo 23 del Decreto 035 de 1992 dispuso que de las condenas a que hubiere lugar en los procesos judiciales que se sigan o que se estén siguiendo contra la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, responderá dicha empresa mientras el Fondo de Pasivo Social asume la obligación de atenderlos.

El artículo 22 del mismo ordenamiento únicamente excluye del cumplimiento de las

sentencias proferidas en contra de la Empresa -y ello por la razón obvia de su liquidación- lo relativo al reintegro del demandante, pero insiste en el pago de las condenas económicas liquidadas hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia.

El Decreto 036 de 1992, en desarrollo de la facultad conferida al Presidente de la República por el artículo 37 de la Ley 1a. de 1991, creó el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, que tiene por objeto, entre otros, el de manejar las cuentas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones señaladas en los artículos 35 y 36 de la Ley 1a. de 1991. Entre sus funciones tiene el Fondo la de "efectuar el pago de las sumas reconocidas por sentencias condenatorias ejecutoriadas o que se ejecutoríen a cargo de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación" (artículo 3º, literal g), del Decreto 036 de 1992).

La Junta Directiva del Fondo tiene la función de "aprobar el presupuesto anual de ingresos, inversiones y gastos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para la ejecución de los programas del Fondo" (literal i) del artículo 6º).

El artículo 13 del Decreto en comento estipuló:

"Artículo 13.- Transferencia de responsabilidades.- Una vez constituido el Fondo, éste celebrará con la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, uno o varios convenios en virtud de los cuales, según el caso, se regula la asunción progresiva por parte del Fondo de las funciones previstas en este Decreto, de tal manera que su responsabilidad sea plena antes de que concluya la liquidación de la Empresa.

Entre tanto la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, continuará atendiendo las prestaciones asistenciales y pagando las económicas de sus empleados y ex-empleados". (Subraya la Corte).

Pero, además, el artículo 3º del Decreto 037 de 1992 estatuye que dentro del Presupuesto de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, se deberá crear una cuenta denominada "Cuenta Especial de Liquidación", cuyos recursos provendrán de la venta de los bienes de la Empresa y de los recursos que le sean transferidos del Presupuesto General de la Nación para la liquidación de personal.

"Los recursos de esta Cuenta -reza la norma- serán distribuidos por la Junta Directiva de la

Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, y se destinarán exclusivamente a la liquidación de personal, incluyendo el pago de prestaciones sociales, indemnizaciones, sentencias condenatorias de tipo laboral y pensiones" (Subrayado fuera de texto).

Esta cuenta existirá, según el Parágrafo del citado artículo, hasta el momento en que inicie sus funciones el Fondo de Pasivo Social en referencia.

De lo expuesto fluye con entera claridad que el incumplimiento de las sentencias judiciales mediante las cuales se condenó a la Empresa Puertos de Colombia al pago de obligaciones laborales no ha obedecido al estado de liquidación de la entidad, ni puede la administración de ésta disculpar su conducta omisiva en dicha circunstancia, pues, según se observa, fueron expedidos una Ley de la República y tres decretos con fuerza de ley orientados principalmente a garantizar la atención efectiva y cierta de los compromisos contraidos por la Empresa con quienes son o han sido sus trabajadores.

Nada justifica, entonces, la actitud remisa de la Empresa en lo que atañe a dichas providencias judiciales ni su demora en adelantar las gestiones administrativas tendientes a la inclusión de las partidas presupuestales necesarias para su oportuno acatamiento.

B) No era equivocada en su momento la apreciación del Tribunal ni las de los jueces laborales de Circuito sobre la inembargabilidad de los bienes de la Empresa demandada, pues el artículo 6º del Decreto 037 de 1992 dispone:

"Artículo 6º.- De conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la Constitución Política, los bienes muebles e inmuebles de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación y las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto a su nombre son inembargables. De la misma protección gozarán los bienes de la Nación que administren las Sociedades Portuarias Regionales".

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que con posterioridad a esas decisiones judiciales las cuales -como dice el Tribunal- estaban respaldadas por la ley, se produjo la Sentencia número C-013 del 21 de enero de 1993, por cuyo medio esta Corte (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), al declarar la exequibilidad de la transcrita disposición, lo hizo "…dejando a salvo las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las obligaciones laborales a cargo de la Nación con ocasión de la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia sólo

pueda hacerse mediante el embargo de los bienes y recursos de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, o de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación a su nombre, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo".

Así, pues, dentro de las condiciones dichas, cabe la aplicación de las medidas cautelares solicitadas por los demandantes ya que la norma sobre inembargabilidad así lo permite, según la interpretación que sobre su alcance hiciera la Corte Constitucional para hacerla acorde con los principios superiores, en especial el de protección al trabajo (artículo 25 C.N.) y el de igualdad real y efectiva (artículo 13 C.N.).

C) Pese a lo dicho, cuya relevancia en la materia considerada conduciría a conceder la tutela si concurrieran todos los presupuestos constitucionales y legales, no se equivocó la H. Corte Suprema de Justicia cuando aseveró que para los fines perseguidos por los petentes ha sido previsto en asuntos como el que se controvierte, otro medio de defensa judicial, cual es el proceso ejecutivo, según lo establecido en las pertinentes disposiciones laborales, lo cual hacía improcedente la acción incoada.

Ello es todavía más claro si se toma en consideración la aludida Sentencia No. C-013 de esta Corte, que al clarificar el alcance de las normas sobre inembargabilidad, en particular por lo atinente a las obligaciones laborales a cargo de Colpuertos, dió mayor viabilidad al indicado instrumento jurídico -el proceso de ejecución- que es precisamente el aplicable para las situaciones objeto de este proceso, excluyéndose la vía de protección prevista en el artículo 86 de la Constitución, por mandato expreso de la misma norma. "Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".

Ya que, según el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 únicamente puede entenderse como irremediable aquel perjuicio "...que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización...", no era ésta la hipótesis que se daba en el proceso que se examina, pues el uso del proceso ejecutivo de conformidad con las reglas legales pertinentes conduce -como en efecto ha acontecido en gran parte de los casos materia de la presente acción, según las pruebas practicadas por la Corte- al pago efectivo de las sumas adeudadas, de tal manera que el daño causado a los trabajadores por la mora de la Empresa no reviste el carácter de

irremediable en los términos de la citada disposición. En consecuencia, no cabía la tutela ni siquiera como mecanismo transitorio.

Falta de legitimidad para ejercer la acción

La acción de tutela puede ser intentada, según lo dispone el artículo 86 de la Constitución, por la persona afectada, "…por sí misma o por quien actúe a su nombre…". De allí se deduce que no es indispensable obrar directamente y que, por tanto, puede otro actuar en representación de la persona que ve conculcados o amenazados sus derechos fundamentales.

No obstante, esto no significa que toda persona pueda asumir de manera indeterminada y sin límite la representación de cualquiera otra para ejercer, a nombre de ésta, la acción de tutela.

La cuestión referente a cómo se puede actuar a nombre de alguien en esta materia no fue definida directamente por el Constituyente y, por tanto, correspondía al legislador la reglamentación del precepto.

El artículo transitorio 6º de la Constitución confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para "reglamentar el derecho de tutela" y fue en desarrollo de estas autorizaciones que el Ejecutivo dictó el Decreto 2591 de 1991, en cuyo artículo 10º se dice:

"Artículo 10º.- Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos (Subraya la Corte).

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud". (Se subraya).

Se sigue de ello que quien actúe por otro para ejercer la acción de tutela habrá de presentar el correspondiente poder, que se presumirá auténtico, o deberá expresar en la demanda de protección que obra en calidad de agente de derechos ajenos cuyo titular carece de posibilidades para iniciar directamente el proceso.

En el caso presente, no consta en la solicitud de tutela presentada por varios abogados que ellos hubieran ejercido el derecho contemplado en el artículo 86 de la Constitución a nombre de los trabajadores que habían sido sus poderdantes en materia laboral ni que éstos hubieran estado en imposibilidad de promover su propia defensa. Tampoco se acompañaron poderes para ejercer la acción de tutela y, por otra parte, revisados los que se habían conferido en materia laboral, se encuentra que "…a través de ellos se les facultó, únicamente, para instaurar demandas ordinarias laborales contra la Empresa Puertos de Colombia -Terminal Marítimo y Fluvial de Barranquilla-". (Cfr. Informe citado sobre práctica de pruebas).

Por si alguna duda quedara, fueron los propios accionantes quienes, en el escrito de impugnación de la sentencia de primera instancia afirmaron: "Por otra parte, aclaramos que cuando solicitamos el cumplimiento de las sentencias, lo hacemos no con el propósito mezquino de obtener el pago de las Agencias en Derecho, porque no resolveríamos ningún conflicto en beneficio de los poderdantes ex-trabajadores…". Es decir, no actuaban a nombre propio ni para defender sus derechos fundamentales sino los de otros, pero sin cumplir lo exigido por la norma legal en cita.

Por este aspecto, entonces, tampoco era procedente la acción de tutela, por lo menos en la forma en que fue planteada, pues, de acuerdo con lo expuesto, no podía concederse a favor de los abogados que la solicitaron y para que lo hubiera podido ser respecto de los trabajadores, era necesario aplicar el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991.

CONCLUSION

Se confirmará la sentencia proferida por la H. Corte Suprema de Justicia, que a su vez confirmó la del Tribunal de Barranquilla, mediante la cual se negó la tutela impetrada, si bien debe reconocerse que Colpuertos ha incurrido en negligencia en cuanto al impulso del proceso presupuestal, en especial por lo concerniente a condenas proferidas varios años atrás, motivo que lleva a esta Corte a formular la advertencia del caso.

La decisión de segunda instancia será adicionada en el mencionado sentido.

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

RESUELVE:

1) CONFIRMASE la sentencia proferida por la H. Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral- el 2 de diciembre de 1992, mediante la cual fue confirmado el fallo del 26 de octubre del mismo año, pronunciada por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Barranquilla en el proceso de la referencia.

2) PREVIENESE a la Empresa Puertos de Colombia, para que adelante las gestiones administrativas enderezadas a la inclusión en su Presupuesto de partidas suficientes para el cumplimiento exacto, eficaz y oportuno de las providencias judiciales proferidas por los jueces de la República.

3. Compúlsese copia del expediente y de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para lo de su cargo.

4) LIBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General