

Sentencia T-309/00

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Pago de compensatorios o tiempo suplementario con determinado salario, indexación e intereses moratorios

ACCION DE TUTELA-Procedencia pago de indemnizaciones unida a petición laboral

DERECHO DE PETICION-Contenido

DEBIDO PROCESO-Notificación personal de decisión que pone fin a actuación administrativa indicando recursos procedentes

Referencia: expediente T-261565

Acción de tutela instaurada por Carlos Eduardo Navarrete Franco contra la Alcaldía Municipal de Zipaquirá

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil (2000).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Primero Penal Municipal y Penal del Circuito de Zipaquirá, al resolver sobre la acción de tutela instaurada por Carlos Eduardo Navarrete Franco contra la Alcaldía Municipal de Zipaquirá.

I. ANTECEDENTES

El peticionario, quien laboró durante varios años para el Municipio de Zipaquirá, y cuyo

nombramiento fue declarado insubsistente el 4 de enero de 1998, sindicó a las autoridades locales de violar sus derechos a la igualdad y al pago oportuno de las prestaciones sociales, a causa de la mora de varios meses en cancelarle sus acreencias laborales, en especial respecto del tiempo suplementario de trabajo, la indexación correspondiente, la reliquidación de compensatorios y los intereses moratorios aplicables.

Señaló que, además, le fue violado el derecho de petición, pues, aunque recibió respuesta a sus peticiones a través de dos oficios, la Administración no se pronunció mediante acto administrativo. En realidad, en su concepto, mediante tales documentos no se estaba decidiendo nada sobre el asunto en controversia, pero sí le impidieron interponer los recursos por la vía gubernativa.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

El Juzgado Primero Penal Municipal de Zipaquirá, según Sentencia del 25 de agosto de 1999, negó la protección, con base en las siguientes consideraciones:

En cuanto hace al derecho de petición, es un hecho superado, pues aunque la administración se manifestó después de dos meses, respondió al accionante, indicándole que no podía reconocer una indexación o intereses de mora, aclarando, por otra parte, que desde el 21 de junio de 1998 se reconocieron y se ordenó cancelar a favor de aquél los 258 días de compensatorios con el sueldo que devengaba en ese entonces en el Municipio de Zipaquirá, sin que sea dable tener en cuenta el salario que tenía para el año 1998 con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de ese municipio, pues esta última es una entidad autónoma e independiente.

En relación con el debido proceso señaló el juez que en la demanda no se hizo alusión en forma concreta a la violación de algún procedimiento o trámite que debiera haber seguido la Administración para efectos de decidir lo pertinente en cuanto al tiempo suplementario, que le fue reconocido sin indexación ni intereses moratorios.

Respecto del derecho a la igualdad, anotó el juzgado que la sola circunstancia de una debilidad manifiesta no es suficiente para amparar este derecho, pues se requiere que efectivamente se produzca una discriminación, lo cual no se demostró.

En cuanto a las demás pretensiones del accionante, el juez de tutela afirmó que no era de su resorte hacer pronunciamientos de fondo por tratarse de derechos de rango legal y no constitucional. Tampoco estaba acreditada, según el Fallo, la existencia de un perjuicio irremediable. El afectado, en el sentir del juez, deberá acudir a la justicia ordinaria para que se le defina si tiene o no derecho a la indexación o corrección monetaria sobre los compensatorios y tiempo suplementario que le fue reconocido por el Municipio de Zipaquirá.

El fallo fue impugnado por el peticionario, y el Juzgado Penal del Circuito de Zipaquirá, lo confirmó, señalando que no se configuraba violación a los derechos de petición, debido proceso e igualdad, invocados por el demandante.

El Despacho concluyó afirmando que el petente gozaba de la vía administrativa para exponer sus pretensiones, y los fundamentos de hecho y de derecho a su favor.

En concepto del fallador de segundo grado, no se puede a través de un mecanismo subsidiario como la acción de tutela, reemplazar a la jurisdicción administrativa.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

La acción de tutela y su viabilidad excepcional para lograr el pago de acreencias laborales

Se reitera la doctrina constitucional en el sentido de que, no obstante la general improcedencia de la acción de tutela para obtener el pago de deudas por conceptos laborales, es viable cuando se encuentra afectado el mínimo vital del trabajador o de su familia; cuando se trata de personas de la tercera edad que no podrían esperar el trámite del proceso ordinario; o cuando el medio judicial indicado resulta apenas formal e ineficaz para la defensa cierta de derechos fundamentales que sólo por la vía del artículo 86 de la Carta pueden ser reivindicados directa e inmediatamente.

Cabe recordar lo dicho por esta misma Sala en la Sentencia T-01 de 1997:

“La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la liquidación y pago de obligaciones laborales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario, en los términos que se dejan

expuestos, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente.

Así, ha encontrado la Corte que puede tutelarse el derecho del trabajador a obtener el pago de su salario cuando resulta afectado el mínimo vital (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-063 del 22 de febrero de 1995 y T-437 del 16 de septiembre de 1996); que es posible intentar la acción de tutela para que se cancelen las mesadas pensionales dejadas de percibir por una persona de la tercera edad en circunstancias apremiantes y siendo ese su único ingreso (Cfr. sentencias T-426 del 24 de junio de 1992, T-147 del 4 de abril de 1995, T-244 del 1 de junio de 1995, T-212 del 14 de mayo de 1996 y T-608 del 13 de noviembre de 1996); que cuando la entidad obligada al pago de la pensión revoca unilateralmente su reconocimiento, procede la tutela para restablecer el derecho del afectado (Cfr. Sentencia T-246 del 3 junio de 1996); que es posible restaurar, por la vía del amparo, la igualdad quebrantada por el Estado cuando se discrimina entre los trabajadores, para fijar el momento de la cancelación de prestaciones, favoreciendo con un pago rápido a quienes se acogen a determinado régimen y demorándolo indefinidamente a aquellos que han optado por otro (Cfr. Sentencia T-418 del 9 de septiembre de 1996); que resulta admisible la tutela para eliminar las desigualdades generadas por el uso indebido de los pactos colectivos de trabajo con el objeto de desestimular la asociación sindical (Sentencia SU-342 del 2 de agosto de 1995. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En todos los casos mencionados la jurisprudencia ha entendido que se desvirtuaría la Carta Política, en cuanto se quebrantaría la prevalencia del derecho sustancial, el acceso efectivo a la justicia y el principio de economía procesal, en detrimento de los derechos fundamentales en juego, si se forzara el uso del medio judicial ordinario, a sabiendas de su ineptitud en el caso concreto, cerrando de manera absoluta la vía contemplada en el artículo 86 de la Constitución". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-01 del 21 de enero de 1997).

Si no se configura alguna de las excepcionales circunstancias enunciadas, resulta definitiva y clara la improcedencia del amparo, salvo caso de perjuicio irremediable.

Según obra en el expediente, Carlos Eduardo Navarrete Franco laboró ininterrumpidamente

para el Municipio de Zipaquirá desde el 16 de Enero de 1977 al 11 de febrero de 1996 y del 12 de febrero de 1996 al 4 de enero de 1998 en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Zipaquirá.

La Secretaria General de la Alcaldía Municipal de Zipaquirá, en comunicación dirigida al peticionario respecto de su solicitud de reliquidación, manifestó que ella no era factible, según las normas laborales, y explicó brevemente sus razones, relacionadas específicamente con el hecho de que el salario no lo había devengado por cierto lapso con el Municipio sino con una empresa industrial y comercial del Estado.

El tema admite discusión en el caso particular pero en los estrados de la justicia ordinaria, no en sede de tutela.

De conformidad con la información obrante en el expediente, y teniendo en cuenta la enunciada jurisprudencia de esta Corporación, se tiene que la acción de tutela no es la vía judicial idónea para satisfacer las pretensiones del accionante respecto del pago de compensatorios o del tiempo suplementario con determinado salario o para lograr la indexación o los intereses moratorios que busca, pues para ello existe el procedimiento ordinario, en el curso del cual deberá adelantarse el debate acerca del salario aplicable para esa liquidación y si fuere procedente, se ordenará la indexación y el pago de los respectivos intereses de mora.

La Corte Constitucional ha ordenado en casos en que procedía la tutela el pago de sumas indexadas, con el objeto de resarcir a la persona afectada por la pérdida del poder adquisitivo de sumas que le correspondían legítimamente (Cfr., por ejemplo, el caso de cesantías parciales, Sentencia SU-400 del 28 de agosto de 1997, de la Sala Plena), pero, desde luego, dichas condenas han sido siempre accesorias de la principal, que parte necesariamente del supuesto de que la acción cabía, habida cuenta de las características del proceso. La indexación por sí sola, lo mismo que el pago de intereses moratorios, debe ser reclamada por las vías ordinarias.

2. El derecho de petición y su contenido

Entra la Sala a revisar lo relativo al derecho de petición del accionante, que merece análisis independiente.

Existe una solicitud de reliquidación del tiempo suplementario, hecha por el interesado al Alcalde de Zipaquirá el día 18 de mayo de 1.999. El 1 de junio se le respondió que la solicitud estaba en estudio jurídico y que en el momento oportuno se la estaría dando respuesta de fondo.

El 11 de junio del mismo año, el peticionario insistió en su solicitud y anexó un concepto jurídico emitido por el Director Jurídico del Departamento de la Función Pública.

El 10 de agosto se le resolvió de fondo su solicitud en la siguiente forma:

“En atención a su solicitud de manera comedida me permito dar contestación a la misma así:

1. Mediante resolución No. P No 086 de julio 21 de 1998, se le reconocieron y ordenaron cancelar 258 días de compensatorios por usted laborados al Servicio de la Administración Municipal de Zipaquirá durante los años de 1990, 1991 y 1992 y conforme al sueldo devengado en el Municipio de Zipaquirá.

2. Que la vinculación laboral con el municipio de Zipaquirá fue a partir del 16 de enero de 1977 al 11 de febrero de 1996, fecha en la cual fue aceptada su renuncia.

Que en consecuencia no es factible la reliquidación, indexación y reconocimiento de intereses de mora de la mencionada resolución con el sueldo \$ 891.738.75.00, ya que este salario no lo devengó con el Municipio de Zipaquirá sino con la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Zipaquirá en el año de 1998 y esta entidad es una empresa industrial y comercial del estado con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente distinta del Municipio de Zipaquirá, a la cual usted se vinculó laboralmente mediante Resolución No. 034 de 1996 y lo desvincularon mediante resolución No. 005 de 1998”.

Como puede verse, hubo resolución de fondo sobre el tema planteado ante la administración territorial por el solicitante.

Pero, además, la Corte debe referirse a un punto de gran importancia, no sólo desde el punto de vista del derecho de petición sino por su relevancia en cuanto al debido proceso: la notificación personal, ordenada por la ley, cuando se trata de decisiones que ponen fin a una actuación administrativa.

De ella depende el conocimiento oficial y cierto del peticionario sobre lo resuelto por la Administración, y también su derecho de defensa y el término para acudir, si quiere, a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La Sala encuentra que a la solicitud formulada por el señor Navarrete le es aplicable el procedimiento previsto en el Decreto 01 de 1994, Código Contencioso Administrativo, al que la Administración debió ceñirse en forma estricta. Es evidente que no se cumplió con lo dispuesto en los artículos 44 y 47 del citado estatuto normativo, según los cuales las decisiones que pongan término a una actuación administrativa deberán notificarse personalmente al interesado indicando los recursos que legalmente proceden contra ellas, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.

No procedió así la Alcaldía de Zipaquirá cuando dio respuesta al señor Navarrete en su comunicación del 10 de agosto de 1999.

Se concederá la tutela sólo en el indicado aspecto, ordenando a la Alcaldía que notifique al actor su decisión en debida forma.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Penal del Circuito de Zipaquirá, el 27 de septiembre de 1999, al resolver sobre la acción de tutela incoada por Carlos Eduardo Navarrete Franco contra la Alcaldía Municipal de Zipaquirá y, en su lugar, conceder la protección de los derechos al debido proceso y de petición del accionante.

Segundo.- ORDENAR al Alcalde Municipal de Zipaquirá, que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, notifique en debida forma a Carlos Eduardo Navarrete Franco el acto administrativo que resolvió su petición particular, contenido en comunicación del 10 de agosto de 1999, tal como lo indica el artículo 47 del Decreto 01 de 1994.

Tercero.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

Secretaria General