

T-410-98

Sentencia T-410/98

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general pago de acreencias laborales

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad/PROCESO EJECUTIVO-Cumplimiento de condena impuesta en asunto laboral/INEMBARGABILIDAD DEL PRESUPUESTO-No es absoluta

A juicio de esta Corporación, cuando se ha obtenido el reconocimiento de un derecho por parte de la justicia laboral, y el demandado no ha cumplido con la condena impuesta, lo procedente es, en principio, iniciar un proceso ejecutivo con el fin de obtener por esa vía el cabal cumplimiento de la sentencia. Lo anterior, en aplicación del principio de subsidiariedad que rige la acción de tutela, según lo dispuesto por el artículo 86 de la Carta Política. Cabe aclarar que el medio de defensa sí goza de la efectividad necesaria para satisfacer los derechos de los extrabajadores, pues el principio de inembargabilidad del patrimonio de entes públicos no es absoluto. Su excepción está referida precisamente al campo de las deudas que provienen de las relaciones laborales, y que corresponde a la especial protección que la Carta le brinda al trabajo, en su variada condición de valor, principio y derecho fundamental.

FONDO DE PASIVO SOCIAL DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA-Salvedad relativa al pago de obligaciones laborales

DERECHO DE PETICION-Pronta resolución y decisión de fondo

Referencia: Expediente T-115017. Acción de tutela incoada por Emiliano Cuero Granja y otros contra el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia -FONCOLPUERTOS-.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los doce (12) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Se revisan los fallos proferidos en el asunto de la referencia por los juzgados Cuarto Civil

Municipal y Segundo Civil del Circuito de Buenaventura.

I. INFORMACION PRELIMINAR

EMILIANO CUERO GRANJA, FELIPE MONTAÑO, MANUEL SANTOS RIASCOS RUIZ, GENOVEVA BETANCOURT, AMERICA CAICEDO ALEGRIA y EMERITA MOSQUERA, por medio de apoderada judicial, instauraron acción de tutela contra el Fondo de Pasivo Social de Puertos de Colombia -FONCOLPUERTOS-, por estimar vulnerados los derechos a la vida y a la integridad física, a la igualdad, a la seguridad social y el de petición.

Afirmaron los demandantes que, mediante sendas sentencias proferidas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Buenaventura en 1995, les fue reconocido su derecho al pago de reajuste de pensión de jubilación y, en consecuencia, ese Despacho condenó a la Empresa Puertos de Colombia -hoy en liquidación- al pago de varias sumas de dinero por dicho concepto y también a la cancelación de los montos correspondientes a las diferencias de mesadas atrasadas, y a las agencias en derecho.

Aseveraron que todas esas providencias judiciales se encontraban debidamente ejecutoriadas, pero que aún no se habían cancelado las sumas por parte de FONCOLPUERTOS.

Los peticionarios alegaron que en el año 1995 elevaron peticiones ante el ente demandado para que cumpliera las referidas sentencias, pero que éste no ha emitido respuesta, y que, por el contrario, FONCOLPUERTOS ha efectuado con otras personas un sinnúmero de conciliaciones sobre derechos inciertos y discutibles.

Afirmaron que en junio de 1995 la “Asociación de Jubilados y Pensionados del Terminal Marítimo de Buenaventura -AJUPETEMAR-” envió un oficio al Director General de FONCOLPUERTOS, mediante el cual sentó una enérgica protesta en relación con el trato desigual que reciben muchos extrabajadores de “Puertos de Colombia” en relación con aquellos que prestaron sus servicios en los terminales marítimos de la Costa Atlántica, ya que con éstos sí se han conciliado y pagado las deudas laborales.

Los actores piden que se ordene al ente demandado resolver las peticiones por ellos elevadas.

La apoderada de FONCOLPUERTOS se opuso a las pretensiones de la demanda, ya que el presupuesto de las entidades del orden nacional es elaborado con un año de antelación, por lo que si el rubro destinado al pago de una sentencia no se encuentra incluido en el respectivo presupuesto, no es posible hacer traslados ilegales ni obtener en 48 horas que sea aprobada una adición presupuestal. Adujo que, según lo dispuesto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, el Fondo cuenta con 18 meses para cumplir las referidas sentencias, término que para el momento en que se instauró la tutela aún no se había cumplido, y agregó que una vez vencido ese plazo los peticionarios podían ejercer la acción ejecutiva para obtener el pago de lo adeudado (artículos 366 y 488 del Código de Procedimiento Civil, y 100 del Código de Procedimiento Laboral).

Afirmó el ente demandado que, según la información encontrada en sus archivos, EMILIANO CUERO GRANJA y FELIPE MONTAÑO son pensionados de COLPUERTOS, quienes actualmente perciben mesadas de \$871.955.00 y \$617.542.87, respectivamente. En relación con los demás actores, aseguró que no se ha encontrado la correspondiente documentación.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

Mediante Sentencia del 3 de julio de 1996, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Buenaventura decidió tutelar los derechos de petición, igualdad y seguridad social de los demandantes, y negar el amparo de los derechos a la vida y a la integridad física. En consecuencia, ordenó a FONCOLPUERTOS que en el término máximo de 48 horas (...) suministrara la respuesta debida y tomara las medidas necesarias para restablecer los derechos de igualdad y seguridad social a los accionantes (...), “a través del pago efectivo y oportuno de los rubros establecidos en las sentencias que se determinaron en la parte considerativa de esta providencia, y en lo sucesivo ajuste los pagos de los derechos sociales contenidos en las sentencias y actas de conciliación de acuerdo a (sic) las fechas en que éstas se produzcan”.

El juzgado también previno al ente demandado para que no volviera a incurrir en la conducta que originó la proposición de la acción de tutela, so pena de ser sancionado según lo previsto en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

Estimó el juez de tutela que FONCOLPUERTOS, al haber pagado condenas judiciales y conciliaciones posteriores a las fechas en que los actores obtuvieron fallo favorable de la

justicia laboral, desconoció el derecho a la igualdad y, por contera, el derecho a la seguridad social.

Consideró también que, si bien existía otro medio de defensa judicial para lograr lo pretendido, éste no tenía la misma eficacia que la acción de tutela. Por otra parte, en relación con el artículo 177 de Código Contencioso Administrativo, afirmó que la administración ha debido prever con suficiente antelación las resultas del juicio con el fin de hacer las pertinentes apropiaciones presupuestales.

Además, aseveró que se había violado el derecho de petición de los accionantes, por haber desatendido la solicitud de pago de las deudas laborales, y el derecho de acceso a la justicia (artículo 229 de la Carta), ya que no se habían cumplido las órdenes judiciales.

La decisión fue impugnada por FONCOLPUERTOS, y en segunda instancia, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buenaventura confirmó en su totalidad el fallo atacado, con argumentos similares.

En vista de que el expediente llegó en forma incompleta a esta Sala de Revisión, mediante Sentencia T-575 del 10 de noviembre de 1997, se ordenó oficiar a los juzgados de origen para que remitieran las diligencias que hacían falta.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar los fallos en referencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, y en el Decreto 2591 de 1991.

2. Improcedencia de la acción de tutela cuando existe otro medio judicial idóneo para resolver el litigio. Aplicación del principio de subsidiariedad. Reiteración de jurisprudencia. Amparo del derecho de petición

En el presente asunto, la Corte reitera los criterios que se han expresado en decisiones anteriores, por medio de las cuales se ha negado el amparo invocado por los extrabajadores de la empresa COLPUERTOS -en liquidación-, cuando las pretensiones han estado dirigidas a obtener el pago de deudas laborales sin que se den las circunstancias excepcionales

aceptadas por la doctrina constitucional.

A juicio de esta Corporación, cuando se ha obtenido el reconocimiento de un derecho por parte de la justicia laboral, y el demandado no ha cumplido con la condena impuesta, lo procedente es, en principio, iniciar un proceso ejecutivo con el fin de obtener por esa vía el cabal cumplimiento de la sentencia. Lo anterior, en aplicación del principio de subsidiariedad que rige la acción de tutela, según lo dispuesto por el artículo 86 de la Carta Política.

Al respecto, se insiste en lo ya expuesto por esta misma Sala al revisar múltiples fallos de tutela en el llamado caso Foncolpuertos:

“En las tres sentencias que precedieron a este fallo, y cuyo análisis recayó sobre casos esencialmente idénticos a los que ahora se revisan (ver sentencias T-01, T-126 y T-207 de 1997, proferidas por esta Sala), se precisaron los excepcionales eventos en los cuales podría impetrarse la acción de tutela para obtener el señalado objetivo, en virtud de la misión que al juez constitucional ha sido encomendada por la propia Carta, que no es en forma alguna la de sustituir a la justicia ordinaria, sino la de suplir un vacío en el acceso a la administración de justicia para la defensa material de derechos fundamentales afectados, cuando no se hallen previstos mecanismos judiciales aptos para tal fin, o cuando, habiendo sido contempladas por el ordenamiento jurídico otras vías de defensa, se establece la inminencia de un perjuicio irremediable, lo que impone una protección transitoria de los derechos vulnerados o en peligro.

Se recalca que la justicia constitucional no puede operar como un mecanismo de protección paralelo y totalmente ajeno a los medios de defensa judiciales de carácter ordinario, sino que, por el contrario, se debe procurar una coordinación entre éstos, con el fin de que no ocurran interferencias indebidas e invasiones de competencia no consentidas por el Constituyente. Es precisamente la adecuada aplicación del principio de subsidiariedad lo que logra la articulación de los órganos judiciales en la determinación del espacio jurisdiccional respectivo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-575 del 10 de noviembre de 1997).

Además, cabe aclarar que el medio de defensa al cual se viene haciendo alusión sí goza de la efectividad necesaria para satisfacer los derechos de los extrabajadores, pues el principio de inembargabilidad del patrimonio de entes públicos no es absoluto. Su excepción está referida

precisamente al campo de las deudas que provienen de las relaciones laborales, y que corresponde a la especial protección que la Carta le brinda al trabajo, en su variada condición de valor (Preámbulo), principio (artículo 1 C.P.) y derecho fundamental (artículo 25 C.P.).

En Sentencia C-546 del 1 de octubre de 1992 (Ms. Ps.: Drs. Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero), la Sala Plena de la Corte hizo la siguiente precisión:

“...el legislador posee facultad constitucional de dar, según su criterio, la calidad de inembargables a ciertos bienes; desde luego, siempre y cuando su ejercicio no comporte transgresión de otros derechos o principios constitucionales.

(...)

Sin embargo, debe ésta Corte dejar claramente sentado que este postulado excluye temporalmente, el caso en que la efectividad del pago de obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de relaciones laborales exige el embargo de bienes y recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación”.

Y, específicamente, en cuanto se refiere a los recursos que maneja el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, la Corte, mediante Sentencia C-013 del 21 de enero de 1993 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) declaró exequibles las normas en virtud de las cuales los bienes y recursos de dicho ente son inembargables, “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 del Fondo de Pasivo Social, 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, se concluye que existe otro medio eficaz para alcanzar la protección de los derechos invocados. En consonancia con lo anterior, las decisiones de instancia serán revocadas en cuanto ordenaron el pago de deudas laborales y no se probó que los accionantes estuvieran en trance de ver afectado su mínimo vital ni que, siendo personas de la tercera edad carecieran absolutamente de otros medios de subsistencia.

En cambio, en cuanto se refiere al derecho de petición, esta Sala confirmará el fallo que ordenó su protección pero advirtiendo que Foncolpuertos está obligado a responder de fondo -afirmativa o negativamente, según el caso y de conformidad con las normas aplicables-, las peticiones elevadas, pues como en múltiples ocasiones lo ha dicho la Corte, el derecho de petición no se agota en la sola posibilidad de elevar una solicitud; es necesario también que ésta sea resuelta material y oportunamente.

De igual forma, se confirmará la decisión de negar la protección de los derechos a la vida y a la integridad, pues su vulneración no fue demostrada.

Por último, cabe anotar que, si bien los anteriores expedientes del caso Foncolpuertos, estudiados hace algunos meses por esta Sala, se remitieron en su oportunidad a la Fiscalía General de la Nación, en el que ahora se examina no se aprecia, prima facie, la posible comisión de delitos.

Sin embargo, se remitirá a la Fiscalía como complemento a la documentación que sobre el caso tiene en su poder.

IV. DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Buenaventura, mediante la cual confirmó el fallo del Juzgado Cuarto Civil Municipal de Buenaventura, en cuanto tuteló los derechos a la igualdad y a la seguridad social de los demandantes. En su lugar, NEGAR el amparo de tales derechos.

Segundo.- CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia de segunda instancia en cuanto tuteló el derecho de petición, y negó el amparo de los derechos a la vida y a la integridad física.

Tercero.- En razón de la investigación penal que se adelanta en el caso FONCOLPUERTOS,

REMITANSE el expediente y esta Sentencia a la Fiscalía General de la Nación. Al Juzgado de origen se enviará copia de tales documentos.

Cuarto.- El Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia-FONCOLPUERTOS-cesará, a partir de la notificación de esta Sentencia, todo pago ordenado judicialmente por la vía de tutela, en los expedientes examinados, a los accionantes o a sus apoderados, sin perjuicio de las respuestas que deba dar a las peticiones respetuosas que le hubieren sido presentadas, en los términos del artículo 23 de la Constitución Política.

Igualmente, el Fondo dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, ejercerá las pertinentes acciones judiciales encaminadas a obtener el reintegro de las sumas pagadas sin título como consecuencia de los fallos que se revocan, y las canceladas en exceso por el ejercicio temerario de dos o más acciones por las mismas personas y en relación con los mismos hechos y derechos.

El presente fallo presta mérito ejecutivo para efectuar dichos cobros.

Sexto.- SURTASE el trámite previsto en 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

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General