

Sentencia No. T-530/95

El juicio ejecutivo laboral es el mecanismo idóneo para hacer efectivos los créditos laborales, salvo en aquellos casos en los cuales se encuentre comprometido el mínimo vital del actor. En estas circunstancias, el medio judicial citado se torna insuficiente como instrumento eficaz de garantía de los derechos fundamentales de la persona y, en consecuencia, procede la acción de tutela.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Naturaleza/TRATAMIENTO DIFERENCIADO-Justificación objetiva y razonable

El principio de igualdad, no significa que todas las personas deban recibir tratamiento idéntico o no diferenciado. La diferencia de trato entre personas que se encuentran en igualdad de condiciones, no necesariamente conduce a un juicio de discriminación. Así, el tratamiento diferenciado puede encontrar una justificación objetiva y razonable, que tienda a la búsqueda de fines constitucionales, o a la protección de bienes protegidos por el texto fundamental. Por el contrario, cuando el trato disímil no se encuentra justificado o atenta directamente contra valores o principios del ordenamiento constitucional, se compromete, el derecho a la igualdad. Del mero tratamiento diferenciado no se infiere la existencia de un trato discriminatorio. En estos casos, el actor debe demostrar, al menos indiciariamente, que la actuación acusada compromete valores o principios constitucionalmente tutelados, o que no encuentra justificación razonable y objetiva.

DERECHO A LA IGUALDAD-No pago de acreencias laborales/DERECHO A LA IGUALDAD-Demostración de actuación discriminatoria/FONDO DE PASIVO SOCIAL DE PUERTOS DE COLOMBIA-No pago de acreencias laborales

El actor simplemente señaló los hechos de los cuales se deduce un trato disímil respecto de ex trabajadores y pensionados - se demuestra que la entidad demandada liquidó obligaciones laborales pactadas con posterioridad a aquellas que tiene respecto de los actores y que no han sido asumidas -, los cuales por sí mismos no prueban, siquiera sumariamente, que existió un trato discriminatorio. Para que en casos como el presente proceda la acción de tutela, como garantía del derecho a la igualdad, se requiere que el

actor, además de demostrar el trato diferenciado, señale y acredite, por lo menos indicariamente, las razones por las cuales considera que se trata de una actuación discriminatoria, vale decir de un trato diferenciado que no encuentra justificación objetiva y razonable y que, por tanto, compromete valores, principios y derechos constitucionalmente tutelados.

DERECHO DE PETICION-Alcance

El derecho de petición comporta tanto el derecho a la información como el de solicitar a la administración que cumpla con sus funciones propias. Sin embargo, el alcance de este derecho no puede extenderse hasta el punto de exigir de las entidades públicas, respuesta oportuna a las propuestas formuladas por particulares en uso de su autonomía, y que no comprometen, en manera alguna, los deberes legales o constitucionales de dichas entidades.

DERECHO DE PETICION-Improcedencia frente a propuesta contractual

El apoderado de algunos de los ex-trabajadores y pensionados elevó al fondo de pasivos una propuesta de conciliación. Lo cierto es que se trata de una propuesta de negociación de las acreencias laborales, asimilable más a una oferta de transacción que a una conciliación. No se pide a la administración que adelante una gestión a la cual esta obligada, ni que suministre información sobre los asuntos públicos a su cargo. Simplemente se formula una invitación contractual, fruto de la capacidad de negociación del apoderado, sin que por ello a la administración le surja la obligación de responder. Es más, el silencio de la administración se asimila a una respuesta negativa, que podría dar lugar a responsabilidades posteriores, pero que no afecta el derecho de petición del actor.

DEMANDA DE TUTELA-Formalidades

El apoderado no presentó ante el juez de primera instancia los poderes que lo acreditan como representante legítimo de los ex-trabajadores y pensionados, a nombre de quienes actúa. Tampoco señaló que procedía, en su calidad de abogado, como agente oficioso. En tales circunstancias, la Sala entiende que la acción ha debido ser rechazada.

DESACATO DE TUTELA-Trámite

El Juez ordenó la consulta con el superior del auto mediante el cual sancionó al actor por desacato. La ley no ordena consultar la medida sancionatoria antes de su adopción. El superior jerárquico debe resolver dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción. Se deduce, por consiguiente, que la sanción impuesta debe hacerse efectiva una vez sea confirmada.

DESACATO DE TUTELA-Juez competente

No es la acción de tutela el mecanismo procedente para solicitar la reconsideración de las razones expuestas para negarse a cumplir con lo ordenado en el fallo de tutela. El grado de consulta establecido por la ley permite que el superior jerárquico examine la pertinencia y validez de los argumentos del demandado, no siendo el amparo constitucional el mecanismo idóneo para debatir un asunto cuyo conocimiento corresponde a otro juez.

DEBIDO PROCESO-No trámite de impugnación/PREVENCION EN TUTELA-No trámite de la impugnación

La impugnación se presentó, el fallador se abstuvo de darle trámite, privando al demandante de la posibilidad de controvertir la decisión adversa. Tanto es así que el Juez, con posterioridad, reconoció su error y, ante la inminencia de la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, anuló su decisión, concediendo ante su superior jerárquico, la impugnación. A partir de ese momento, los efectos del acto impugnado (decisión de abstenerse de dar trámite al recurso de apelación) cesaron, por lo que lo procedente por parte del Tribunal de tutela era conceder la tutela de los derechos al debido proceso y de defensa al peticionario, y prevenir a la autoridad pública para que no volviera a incurrir en idénticas acciones y omisiones.

NOVIEMBRE 20 DE 1995

Ref.: Expedientes T-66492 y T-76659

Actor: Rafael Guerra Vega y Otros, y Fondo Pasivo Social de Colpuertos

Temas:

- El derecho de petición no implica la obligación de responder una oferta de conciliación
- Tutela por vías de hecho ante negativa de tramitar un recurso oportunamente interpuesto

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

la siguiente

SENTENCIA

En los procesos de tutela T-66492, adelantado por RAFAEL GUERRA VEGA Y OTROS contra el FONDO DE PASIVO SOCIAL DE LA EMPRESA PUERTOS DE COLOMBIA - FONCOLPUERTOS -, y T-76659, adelantado por el representante legal de FONCOLPUERTOS contra el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá.

ANTECEDENTES

A. Hechos. Expediente T-66492

1. Varios ex-trabajadores y pensionados de la extinta Empresa Puertos de Colombia-Terminal Marítimo de Santa Marta, fueron beneficiarios de una reliquidación de salarios, prestaciones sociales y reajustes pensionales, reconocidos a través de las resoluciones N° 141107 de noviembre 30 de 1991, N° 140574 de marzo 19 de 1991, N° 140978 de septiembre 4 de 1991, N° 141132 de octubre 31 de 1991, N° 141168 de noviembre 7 de 1991, N° 142991 de julio 14 de 1992, N° 143047 de julio 23 de 1992, N° 143160 de agosto 5 de 1992, N° 143161 de agosto 5 de 1992, N° 143162 de agosto 5 de 1992, N° 143200 de agosto 6 de 1992, N°

143201 de agosto 6 de 1992, N° 143202 de agosto 6 de 1992, N° 143203 de agosto 6 de 1992, N° 143239 de agosto 6 de 1992 y N° 141167 de noviembre 7 de 1992.

El 29 de diciembre de 1993, la Empresa suscribió con los señores Omar Niebles Anchique y Jorge Suárez Bernal sendas actas de conciliación, ante el Inspector del Trabajo del Magdalena, en las cuales se comprometía a cancelarles, el 13 de enero de 1994, las sumas debidas por concepto de sueldos, prima de vacaciones, vacaciones, prima de antigüedad, prima de servicios y cesantía definitiva.

2. Las resoluciones y actas de conciliación antes reseñadas son actualmente materia de cobro ejecutivo ante los juzgados 2°, 3° y 4° laborales del Circuito de Santa Marta. En los respectivos procesos ejecutivos, las liquidaciones de los créditos fueron debidamente aprobadas y ejecutoriadas y se libró mandamiento de pago al Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia - FONCOLPUERTOS -, sin que hasta el momento la entidad haya pagado esas deudas.

El apoderado de los ex-trabajadores y pensionados beneficiados con las medidas adoptadas en las resoluciones antes descritas, basándose en lo establecido por el artículo 177 del C.C.A., y en que esas resoluciones contaban algunas con 24 meses de ejecutoria, otras con 26 meses y otras con 28 meses sin haber sido canceladas, solicitó a cada uno de los juzgados de ejecución que se practicara medida cautelar de embargo y retención de dineros de propiedad de la Empresa ejecutada. La petición fue denegada por los juzgados de conocimiento, decisión que fue confirmada por el respectivo superior jerárquico.

De igual forma, a solicitud de la Fiscalía Especializada Unidad Dos Sub-unidad Delitos contra la Administración Pública Seccional Santa Marta, los juzgados laborales de ejecución suspendieron varios de los procesos, en razón de la vinculación de algunos de los beneficiarios de las resoluciones y actas de conciliación antes reseñadas, al proceso N° 367 seguido por esa Fiscalía por posibles delitos contra el tesoro público.

3. Frente al no pago de las acreencias laborales a que tenían derecho sus poderdantes, el apoderado de los ex-trabajadores y pensionados de Colpuertos, en uso del derecho de petición, presentó fórmulas de conciliación a FONCOLPUERTOS, dirigidas a lograr el pago de las sumas debidas, que nunca obtuvieron respuesta por parte de la Empresa.

5. Mediante actas de conciliación suscritas ante el Inspector del Trabajo del Magdalena, los días 20 y 23 de diciembre de 1993, la Empresa Puertos de Colombia-Terminal Marítimo de Santa Marta se obligó a pagar a los señores Cesar Augusto Ospino Hernández, Jairo Cartagena Rodríguez, Yomaira Beter Hurtado, Denys María Lurán Taylor, Pedro Rivas Cabas, Juan Manjarrés Meza, Bienvenido Maestre Granados, Juan Fernández Maestre, Jhony Pacheco Aguilar, Jorge Castaño Pombo, Daniel Rodríguez Cruz, Rafael Nuñez Medina y Argemiro Bonilla Pacheco, la indemnización por haber dejado practicar el examen médico de retiro.

Estas actas de conciliación fueron ejecutadas ante los juzgados laborales del Circuito de Santa Marta. Luego de aprobadas y ejecutoriadas las respectivas liquidaciones, los apoderados de los trabajadores ejercieron el derecho de petición ante la Empresa, quien canceló estas acreencias laborales en su totalidad.

Por resolución N° 143203 de agosto 6 de 1992, la Empresa Puertos de Colombia-Terminal Marítimo de Santa Marta reconoció a los señores Rafael Dávila Buriticá, Antonio Miranda Durán y Rubén Sining del Castillo, una reliquidación de salarios. Este acto administrativo fue ejecutado ante el Juzgado 3º Laboral del Circuito de Santa Marta. Luego de aprobada y ejecutoriada la liquidación del crédito, se solicitó el pago al Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, quien cumplió con la orden de pago, salvo en el caso del señor Rubén Sining del Castillo.

En opinión del apoderado de los actores, la violación del derecho a la igualdad se produjo cuando FONCOLPUERTOS canceló las sumas contenidas en las actas de conciliación suscritas los días 20 y 23 de diciembre de 1993, y no efectuó el pago de los montos de dinero que constaban en las actas de conciliación suscritas entre la Empresa y los señores Omar Niebles Anchique y Jorge Suárez Bernal, descritas en el numeral 1. Igualmente, tal vulneración se configuró con la cancelación de sumas establecidas en la Resolución N° 143203 de agosto 6 de 1992, y el no pago de los dineros reconocidos por las resoluciones anotadas en el numeral 1. El representante de los ex-trabajadores consideró que el pago a unos ex-trabajadores y pensionados, en detrimento de otros que se encontraban en la misma situación, constituía un trato discriminatorio contrario al artículo 13 de la Constitución Política.

De otro lado, la violación al derecho de petición se presentó cuando FONCOLPUERTOS no

contestó las peticiones elevadas por el apoderado de los actores para obtener el pago mediante fórmulas de conciliación.

6. Mediante providencia de marzo 8 de 1995, el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, tuteló los derechos a la igualdad y de petición de los actores.

En su sentencia, el fallador consideró que “la accionada, contrario al espíritu que informa el postulado de la igualdad reconocido constitucionalmente, ha asumido en relación a sus acreedores, conductas de discriminación en el pago de los derechos laborales causados, en favor de los aquí reclamantes, pues existiendo relación de causalidad temporal respecto de los actos administrativos que reconocieron a unos y otros derechos surgidos de la relación laboral que mantuvo con ellos, ha provisto el pago de unos y los restantes aún se encuentran insolutos, no obstante tener en la actualidad adelantados juicios ejecutivos laborales que buscan el cumplimiento en la satisfacción de las garantías laborales reconocidas”.

El Juzgado también observó que “habiéndose aducido como título ejecutivo en tales procesos los actos administrativos (...), que entre otras cosas cuentan con más de 18 meses de exigibilidad al tenor de lo previsto en el artículo 177 del C.C.A. en armonía con lo establecido por la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-546 del 1º de octubre de 1992, se desconocen los argumentos por los cuales no se han hecho efectivos los derechos de los ejecutantes, no obstante resultar procedente a estas alturas la aplicación de la excepción contenida en la sentencia constitucional a que se ha hecho mención”.

En cuanto a la vulneración del derecho de petición, el juez de tutela sostuvo que “nada evidencia en el informativo que la accionada haya dado cabal cabida a las solicitudes formuladas a folios 15 a 72 (solicitudes de conciliación elevadas por el apoderado de los actores ante el Fondo), surgiendo de ello la flagrante violación al derecho de petición que en favor de los reclamantes tiene establecido el artículo 23 constitucional”.

Por último, el a quo anotó que “no obstante que los despachos que certifican a folios 91 a 110 indican que los correspondientes juicios ejecutivos laborales ante ellos adelantados por los reclamantes cuentan con la totalidad de las formalidades propias y que en ese orden los mandamientos de pago han causado ejecutoria así como en algunos aprobada se encuentra (sic) la correspondiente liquidación del crédito, aducen la suspensión de los mismos por adelantarse en contra de algunos de los ejecutantes investigaciones de carácter penal por

parte de la Fiscalía General de la Nación, y acorde con el precepto del artículo 170 del C.P.C. Sin embargo, considera este Juzgado que al no corresponder ello a materia que deba ser analizada en esta decisión, ello tampoco descalifica el cumplimiento integral que la accionada debe dar a los actos administrativos proferidos en ejercicio de sus funciones".

El expediente fue enviado a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de la cual fue excluido mediante auto de abril 21 de 1995.

7. El 15 de marzo de 1995, la apoderada del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, impugnó el fallo anterior argumentando que, en este caso, existían otros medios de defensa judicial para obtener el pago de los dineros adeudados por FONCOLPUERTOS a los actores.

Mediante auto de marzo 17 de 1995, el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá rechazó por extemporánea la impugnación presentada.

8. Mediante oficio N° 01115 de marzo 24 de 1995, la Dirección de FONCOLPUERTOS informó al abogado Urquijo Anchique que el Fondo no accedía a las solicitudes de conciliación por él elevadas, y que la Empresa daría estricto cumplimiento a las sentencias que pusieran fin a los procesos ejecutivos que se tramitan antes los juzgados laborales del Circuito de Santa Marta.

El 31 de marzo de 1995, la apoderada del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia puso en conocimiento del Juzgado 1º Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá la respuesta dada al apoderado de los actores, dando por cumplida la orden de ese despacho judicial en lo relativo a la reparación del derecho de petición vulnerado.

9. A solicitud del apoderado de la parte actora, el Juzgado 1º Laboral, mediante auto de mayo 10 de 1995, sancionó con arresto de cinco días y multa de dos salarios mínimos mensuales al doctor LUIS HERNANDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ, por incumplimiento de lo ordenado en la sentencia de marzo 8 de 1995. Igualmente, ordenó consultar la imposición de la sanción con el Superior.

10. El 12 de mayo de 1995, el Director de FONCOLPUERTOS solicitó al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público una adición presupuestal con el fin de atender el pasivo social de

la extinta Empresa Puertos de Colombia. El representante legal del Fondo, anotó que “la escasez de recursos para atender las obligaciones laborales, civiles y administrativas ha desembocado en acciones de tutela con sanciones de arresto para el Director del Fondo, además de quejas ante la Defensoría del Pueblo, Fiscalía General, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación”.

11. El día 15 de mayo de 1995, se suscribió un acuerdo extraprocesal de pago entre la Dirección del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y el apoderado de los actores, en el cual se acordó que, como consecuencia de la sentencia de tutela proferida por el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, el Fondo se comprometía a: (1) pagar los créditos tal y conforme fueron ordenados en los mandamientos de pago proferidos por los juzgados 2º, 3º y 4º laborales del Circuito de Santa Marta; (2) reliquidar las prestaciones sociales de los beneficiarios de los actos administrativos; (3) incluir en nómina el valor de los reajustes de las pensiones ordenados en los actos administrativos que sirvieron de base a los procesos ejecutivos. De igual forma, el Fondo prometió pagar los reajustes pensionales y las mesadas atrasadas en la nómina del mes de junio de 1995, y el resto de las prestaciones económicas – según lo ordenado por la Constitución, la ley y las convenciones colectivas de trabajo -, dentro de un plazo máximo de treinta días contados a partir de la firma del acuerdo. Por su parte, el apoderado de los actores se comprometió a manifestar ante el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá que las pretensiones de los peticionarios habían sido satisfechas y que, por lo tanto, desistía de la solicitud de sanción al Director del Fondo por desacato a la sentencia de tutela de marzo 8 de 1995.

En el acta de acuerdo se puso de presente (considerando tercero) “que el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia en Liquidación, recibió el oficio N° 2690 de marzo 28 de 1995, emanado de la Fiscalía Especializada Unidad Dos, Subunidad Delitos contra la Administración Pública, Seccional Santa Marta y refrendado la Fiscal Trece, Doctora Zury Camargo Santiago, y mediante el cual tuvo conocimiento de que las siguientes resoluciones: 143200 de agosto 6 de 1992, 143162 de agosto 5 de 1992, 143239 de agosto 6 de 1992, 146387 de diciembre 31 de 1993, 143160 de agosto 5 de 1992, 143202 de agosto 6 de 1992, 146380 de diciembre 31 de 1993, 146332 de diciembre 30 de 1993, 143161 de agosto 5 de 1992, 143203 de agosto 6 de 1992, 140574 de marzo 19 de 1991, proferidas por la Empresa Puertos de Colombia-Terminal Marítimo de Santa Marta, se encontraban cuestionadas por

ese despacho judicial". Igualmente se manifestó (considerandos cuarto y quinto) "que en los Juzgados Laborales de Santa Marta, donde se adelantan los procesos ejecutivos, fueron suspendidos por orden de la Fiscalía y por haberse dado el fenómeno de la prejudicialidad penal", y "que con fecha mayo 3 de 1995, la Doctora Nurys Urquijo Anchique, quien obra en los procesos ejecutivos ante los Juzgados Laborales de Santa Marta mencionados, como apoderada sustituta del Doctor Luis Alberto Urquijo, presentó memorial al Fondo en el que anexa una certificación expedida por la Fiscalía Trece de Santa Marta y solicita el pago de las prestaciones sociales, intereses y agencias en derecho así como también los incrementos de las pensiones, teniendo como base las resoluciones que certificó ese Despacho Judicial y que a la fecha no han sido cuestionadas".

12. El 15 de mayo de 1995, el apoderado del representante legal de FONCOLPUERTOS interpuso recurso de reposición, y en subsidio de apelación, contra la providencia de mayo 10 de 1995, que ordenaba sancionar al Director de esa entidad con arresto y multa. De igual forma, solicitó que, en caso de no ser concedidos los recursos, el expediente fuera enviado a consulta ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, según lo dispone el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. El recurrente manifestó que el representante legal del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia no "ha pretendido realizar una conducta ilegítima de desacato a su fallo de tutela en beneficio de los accionantes. Antes por el contrario, existen pruebas valederas y suficientes que muestran como el establecimiento dirigido por aquél, siempre y en todo momento ha estado dispuesto a cumplir con las obligaciones que el fallo de tutela le impuso".

"Sin embargo, frente a las órdenes imperiosas y terminantes de la Fiscalía Trece de Delitos contra la Administración Pública, en el sentido de que se abstuviera de pagar cualquier suma de dinero que tuviera como causa o motivo las resoluciones y actas de conciliación mencionados, hasta tanto no se definiera por la investigación la responsabilidad de cada uno de los vinculados al proceso penal N° 367, el Director del Fondo no podía, no debía, coadyuvar a que se hicieran tales pagos por que ello tipificaría en su contra responsabilidades penales, como presunto encubridor de conductas atentatorias contra el erario público".

13. El 25 de mayo de 1995, el abogado Luis Alberto Urquijo Anchique presentó ante el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, un memorial mediante el cual desistía

del incidente de sanción promovido el día 27 de abril. Por su parte, el apoderado del Director de FONCOLPUERTOS coadyuvó la anterior petición y, a su turno, desistió de los recursos interpuestos contra el auto por medio del cual se sancionaba con arresto y multa al representante legal del Fondo.

El Juzgado 1º Laboral, por auto de mayo 25 de 1995, admitió el desistimiento del incidente que impuso la sanción, solicitado por el apoderado de los demandantes con la coadyuvancia del representante legal de la entidad demandada, y ordenó el archivo de las diligencias incidentales.

B. Hechos – Expediente T- 76659

14. En mayo 26 de 1995, LUIS HERNANDO RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Representante Legal del Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia en Liquidación - FONCOLPUERTOS -, por intermedio de apoderado, ejerció acción de tutela por vías de hecho contra las “acciones y omisiones cometidas por el señor Juez Primero Laboral del Circuito de Santa fe de Bogotá ... ”. Aduce el actor la violación de sus derechos al debido proceso y de defensa, así como los de la persona jurídica de derecho público que representa. Fundamenta su petición, entre otros, en los siguientes hechos:

14.1 El Juzgado Primero Laboral negó el recurso de apelación interpuesto por el actor en su calidad de representante legal de FONCOLPUERTOS contra la sentencia de marzo 8 de 1995, con fundamento en una extemporaneidad inexistente, puesto que la providencia fue comunicada al demandando el día 13 de marzo y la impugnación se presentó el día 15 de marzo, dentro del término previsto por la ley.

14.2. El Juzgado Primero Laboral no tuvo en cuenta las razones expuestas por el representante legal de FONCOLPUERTOS, entre ellas que los juzgados 2, 3 y 4 del Circuito Laboral de Santa Marta comunicaron la aceptación de una prejudicialidad en lo penal, solicitada por la Fiscalía Trece de Delitos contra la Administración Pública, que le impide cumplir con la providencia de tutela.

14.3 El Juez Primero Laboral dispuso, en incidente de desacato, las sanciones de arresto y multa, y no consultó al superior, como lo ordena el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

15. El demandante pretende se ordene al Juez Primero Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá conceder el recurso de impugnación interpuesto, a fin de que sea enviado a su superior jerárquico (1), y abstenerse de hacer efectivo el arresto decretado en su contra (2).

16. Mediante auto de fecha 30 de mayo de 1995, el Juez 1º Laboral anuló la providencia por la cual había rechazado, por presentación extemporánea, la impugnación contra la sentencia de marzo 8 de 1995. Admite el Juzgador que el recurso de apelación fue presentado en tiempo oportuno, “pues la notificación de ese proveído se verificó el día 13 de marzo del año en curso y a partir de ahí debió contarse el término de ejecutoria”. En consecuencia, concedió, en efecto suspensivo, la impugnación ante la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá.

17. El 1º de junio de 1995, el apoderado de los actores desistió de la acción de tutela por él interpuesta contra el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia. El abogado sustentó su petición en el acuerdo extraprocesal suscrito entre él y el Fondo el día 15 de mayo de 1995, en el cuál FONCOLPUERTOS se comprometió a dar cumplimiento a la sentencia de tutela proferida por el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá el día 8 de marzo de 1995.

18. Mediante auto de junio 6 de 1995, el Juzgado 1º Laboral, a solicitud del apoderado de los ex-trabajadores de COLPUERTOS y teniendo en cuenta el acuerdo extraprocesal al que habían llegado las partes, admitió el desistimiento de la acción de tutela y ordenó el archivo de las diligencias.

19. El 8 de junio, el Director de FONCOLPUERTOS, por intermedio de apoderado, recurrió y, en subsidio, apeló el anterior auto. El Juzgado 1º Laboral, mediante auto del 13 de junio de 1995, denegó la reposición y concedió la apelación ante la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá.

20. La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, mediante fallo de junio catorce (14) de mil novecientos noventa y cinco (1995), concedió la tutela del derecho al debido proceso del Fondo de Pasivo de la Empresa Colombiana Puertos de Colombia y, de otra parte, ordenó el envío del expediente de la acción de tutela promovida contra éste por Rafael Vega y otros a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Fe de Bogotá, con el fin de que se surtiera la impugnación interpuesta contra el fallo de marzo 8 de

1995.

Considera la Sala Laboral que el Juez 1º Laboral del Circuito, luego de reconocer, en auto del 30 de mayo de 1995, la procedencia del recurso de apelación contra la sentencia de marzo 8 de 1995, debió enviar la actuación al superior jerárquico y no, como lo hizo, ordenar su archivo y omitir el envío.

La omisión del envío y archivo del expediente conculcan, en su sentir, el derecho fundamental al debido proceso. Sostiene que pese a ser actuaciones revestidas del carácter de providencias judiciales, carecen de fundamento legal y constituyen verdaderas vías de hecho.

En relación con el incidente de desacato y la omisión del Juez 1º Laboral de surtir la consulta allí ordenada, la Sala Laboral considera que el desistimiento del incidente de desacato por las partes no podía ser desconocido por el actor mediante la interposición de la tutela.

21. El Juez 1º Laboral del Circuito, mediante apoderado, impugnó la decisión de la Sala Civil del Tribunal de Santa Fe de Bogotá, de junio 14 de 1995. Estima que se vulneraron sus derechos al debido proceso y a la defensa, toda vez que no tuvo conocimiento de la acción de tutela iniciada en su contra sino hasta la notificación de la providencia. Agrega que el Tribunal carece de competencia por no ser procedente la acción de tutela contra fallos de tutela y que tampoco sus actuaciones u omisiones constituyen una vía de hecho. Recalca que el error involuntario de negar la impugnación por extemporánea, fue corregido motu proprio por el Juzgado, pese al “pasmoso desinterés” de la parte demandada.

22. La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, mediante sentencia de julio 19 de 1995, revocó la decisión impugnada y denegó la protección constitucional pedida por la parte actora.

A su juicio, la decisión que desató la acción de tutela impetrada por los ex-trabajadores de COLPUERTOS no puede ser cuestionada mediante este nuevo trámite constitucional. Considera la Corte Suprema que “por fuera de cualquier planteamiento en cuanto a la validez o la ineficacia de la aplicación de esa terminación anormal del proceso, la existencia del recurso de apelación interpuesto por la sociedad actora en tutela el pasado 8 de junio, concedido a su vez el 13 de junio siguiente, impide el estudio por parte de otros funcionarios

diversos a quien no sea el superior jerárquico del autor de la decisión impugnada". En su concepto, ordenar lo contrario, generaría un paralelismo de actuaciones, en torno a un mismo hecho, que podría resultar en sentencias contradictorias. Por lo anterior, concluye, debe dejarse "allanado" el camino para que se desate la apelación interpuesta, siendo este el mecanismo de defensa que impide la posibilidad de que la acción de tutela sea procedente en este caso.

23. Mediante sentencia de julio 13 de 1995, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá se abstuvo de conocer del recurso de apelación contra el auto de fecha 6 de junio de 1995 proferido por el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá, el cual admitía el desistimiento de la acción de tutela, y revocó, en todas sus partes, la sentencia de marzo 8 de 1995 del mismo juzgado.

El Tribunal consideró, por una parte, que al proceso de tutela no se allegaron los poderes que facultaban al abogado Urquijo Anchique para interponer la acción de tutela en nombre de los 122 ex-trabajadores y pensionados de la Empresa Puertos de Colombia. Además, "el hecho de obrar como apoderado judicial en el trámite de los procesos ejecutivos que a favor de los mismos se tramitan en distintos Juzgados Laborales del Circuito de la ciudad de Santa Marta, no lo autoriza para proponer a nombre de sus representados en el proceso ejecutivo la acción de tutela".

Frente a la posibilidad de solicitar medidas cautelares el ad-quem expresó que "no puede predicarse la cosa juzgada frente a los autos que negaron las medidas cautelares conforme lo tiene establecido la jurisprudencia y la doctrina en forma reiterada, y así dicho apoderado se encuentra facultado para insistir en obtener el cobro coercitivo mediante la petición de nuevas medidas cautelares en términos de Ley, más aún con las sentencias de la H. Corte Constitucional especialmente la de octubre 1º de 1992, y en caso de tenerse criterio distinto por los Juzgados y la Corporación del Distrito Judicial de Santa Marta, está facultado para pedir el apoderado de los ejecutantes el embargo de bienes que no se encuentren comprendidos dentro del Presupuesto General de la Nación".

Para el Tribunal, la posibilidad de solicitar medidas cautelares es un medio de defensa judicial que "le quita cualquier piso a la violación al derecho de la igualdad. Si la demandada

ha pagado a personas distintas de los ejecutantes, se desconoce igualmente por la Sala que argumentos tuvo el Fondo demandado para ello pero de todas formas la actuación podría llegar a constituir falta disciplinaria del funcionario respectivo, pero nunca violación en sí misma al derecho a la igualdad”.

Por último, el fallador de segunda instancia consideró que tampoco “puede existir violación al derecho de petición cuando lo que se pretende es un pago, que se está tramitando en el proceso ejecutivo, y los ofrecimientos para conciliar que ha hecho la parte ejecutante y que según ella no han sido respondidos, tampoco pueden configurar violación al derecho de petición, se repite por estar en trámite los procesos ejecutivos y es potestativo de la entidad determinar si acoge o no la propuesta, o deja que el proceso siga su curso con las consecuencias de Ley en su contra”.

La anterior decisión fue enviada a la Corte Constitucional para su eventual revisión y, al ser seleccionada, correspondió a esta Sala su conocimiento.

FUNDAMENTOS

A. Expediente T- 66492

Procedencia de la acción de tutela

1. El asunto objeto de la presente acción hace relación al no pago de obligaciones de carácter laboral, a cargo del Fondo de Pasivos Social de la empresa Puertos de Colombia - Foncolpuertos -, a favor de 120 ex trabajadores y pensionados de la empresa.

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha sostenido que el juicio ejecutivo laboral es el mecanismo idóneo para hacer efectivos los créditos laborales, salvo en aquellos casos en los cuales se encuentre comprometido el mínimo vital del actor. En estas circunstancias, el medio judicial citado se torna insuficiente como instrumento eficaz de garantía de los derechos fundamentales de la persona¹ y, en consecuencia, procede la acción de tutela.

Sin embargo, el apoderado de los actores no señala que la causa de la vulneración de los derechos se encuentre constituida simplemente por el no pago de las obligaciones a cargo

del Fondo. Alega que la actuación de Foncolpuertos configura un trato discriminatorio en contra de sus representados, consistente en la cancelación de obligaciones laborales contraídas con posterioridad a las pactadas a favor de estos. En suma, considera que el pago a unos ex trabajadores y pensionados, en detrimento de otros cuyas acreencias son anteriores en el tiempo de aquellas efectivamente pagadas, constituye un trato discriminatorio contrario al artículo 13 de la Carta.

De otra parte el apoderado de los actores entiende que se ha vulnerado el derecho de petición, ya que a nombre de sus representados, formuló solicitudes de conciliación a Foncolpuertos para obtener el pago de las acreencias laborales, sin que al momento de la interposición de la acción se hubiere recibido respuesta alguna de parte del Fondo.

2. Para el juez de instancia el trato discriminatorio en contra de los actores se encuentra demostrado, en el hecho de que “existiendo relación de causalidad temporal respecto de los actos administrativos que reconocieron a unos y otros (ex-trabajadores y pensionados) derechos surgidos de la relación laboral que mantuvo con ellos, ha provisto el pago de unos y los restantes aún se encuentran insolutos”.

Así mismo, el a quo consideró que Foncolpuertos vulneró el derecho de petición de los actores al no responder oportunamente las solicitudes de conciliación por ellos elevadas.

3. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá revocó la decisión adoptada por el juez de instancia al considerar que el pago de unas obligaciones a favor de personas distintas de los actores “podría llegar a constituir falta disciplinaria del funcionario respectivo, pero nunca violación en sí misma al derecho a la igualdad en los términos consagrados en el artículo 13 de la C.N.”. Añade que la existencia de mecanismos ordinarios - proceso ejecutivo laboral y embargo de bienes que no se encuentran comprendidos dentro del Presupuesto General de la Nación - para satisfacer las obligaciones laborales, “le quita cualquier piso a la violación al derecho de la igualdad”.

De otra parte el ad quem señala que no se produjo vulneración al derecho de petición, pues es potestativo de la entidad determinar si acoge o no la propuesta de conciliación presentada por los actores.

4. El principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta, no significa que todas las

personas deban recibir tratamiento idéntico o no diferenciado. Como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte, la diferencia de trato entre personas que se encuentran en igualdad de condiciones, no necesariamente conduce a un juicio de discriminación. Así, el tratamiento diferenciado puede encontrar una justificación objetiva y razonable, que tienda a la búsqueda de fines constitucionales, o a la protección de bienes protegidos por el texto fundamental. Por el contrario, cuando el trato disímil no se encuentra justificado o atenta directamente contra valores o principios del ordenamiento constitucional, se compromete, en los términos del artículo 13 de la Carta, el derecho a la igualdad.

Por ello, no puede afirmarse, como lo hace el Tribunal, que el tratamiento diferente, representado en el pago de unas acreencias laborales respecto de otras insatisfechas, no afecta, en ningún caso, el derecho consagrado en el artículo 13 del texto fundamental. Por el contrario, si se demostrare que dicho comportamiento no encuentra justificación razonable y objetiva, sería indudable la pertinencia de la aplicación del principio de igualdad.

Sin embargo, del mero tratamiento diferenciado no se infiere la existencia de un trato discriminatorio. En estos casos, el actor debe demostrar, al menos indiciariamente, que la actuación acusada compromete valores o principios constitucionalmente tutelados, o que no encuentra justificación razonable y objetiva.

En el caso que ocupa la atención de la Corte, el actor simplemente señaló los hechos de los cuales se deduce un trato disímil respecto de ex trabajadores y pensionados de Puertos de Colombia - se demuestra que la entidad demandada liquidó obligaciones laborales pactadas con posterioridad a aquellas que tiene respecto de los actores y que no han sido asumidas -, los cuales por sí mismos no prueban, siquiera sumariamente, que existió un trato discriminatorio.

Muchas pueden ser las causas legítimas por las cuales un fondo de pasivos liquida primero determinadas acreencias. La cuantía de las obligaciones, su naturaleza, los recursos de que dispone el Fondo, así como los hechos externos - el cuestionamiento de la Fiscalía respecto de algunas de las resoluciones cuyo pago se exige -, constituyen razones, ajenas al presente expediente que bien pudieran justificar el comportamiento del Fondo. En estas circunstancias el pago de obligaciones contenidas en resoluciones expedidas con posterioridad a las que beneficiaron a los actores del presente proceso, no indica que, con su actuación, Foncolpuertos

configure un trato discriminatorio.

En suma, para que en casos como el presente proceda la acción de tutela, como garantía del derecho a la igualdad, se requiere que el actor, además de demostrar el trato diferenciado, señale y acredice, por lo menos indiciariamente, las razones por las cuales considera que se trata de una actuación discriminatoria, vale decir de un trato diferenciado que no encuentra justificación objetiva y razonable y que, por tanto, compromete valores, principios y derechos constitucionalmente tutelados.

5. El derecho de petición comporta tanto el derecho a la información como el de solicitar a la administración que cumpla con sus funciones propias. Sin embargo, el alcance de este derecho no puede extenderse hasta el punto de exigir de las entidades públicas, respuesta oportuna a las propuestas formuladas por particulares en uso de su autonomía, y que no comprometen, en manera alguna, los deberes legales o constitucionales de dichas entidades.

En el caso sub judice el apoderado de algunos de los ex-trabajadores y pensionados de Colpuertos elevó al fondo de pasivos una propuesta de conciliación. Sin entrar a estudiar si es viable una oferta directa de conciliación al patrono, respecto de acreencias laborales contenidas en mandamientos de pago expedidos dentro de los procesos ejecutivos laborales que se encuentran suspendidos, lo cierto es que se trata de una propuesta de negociación de las acreencias laborales, asimilable más a una oferta de transacción que a una conciliación. No se pide a la administración que adelante una gestión a la cual esta obligada, ni que suministre información sobre los asuntos públicos a su cargo. Simplemente se formula una invitación contractual, fruto de la capacidad de negociación del apoderado, sin que por ello a la administración le surja la obligación de responder. Es más, el silencio de la administración se asimila a una respuesta negativa, que podría dar lugar a responsabilidades posteriores, pero que no afecta el derecho de petición del actor.

La Sala considera que el silencio de Foncolpuertos respecto de las propuestas realizadas a nombre de los actores del presente proceso, no compromete el derecho de petición de que trata el artículo 23 de la Carta, pues, en realidad, se trata de una propuesta contractual y no de una petición de información o de gestión relativa a obligaciones o deberes propios de la entidad demandada.

6. Pese a que las razones anteriores llevan a la Sala a encontrar que la presente acción es inconducente, no puede pasar desapercibida la improcedencia de la misma por ausencia de un presupuesto procesal: la demanda en forma.

Como lo señala el Tribunal, el apoderado no presentó ante el juez de primera instancia los poderes que lo acreditan como representante legítimo de los ex-trabajadores y pensionados de Colpuertos, a nombre de quienes actúa. Tampoco señaló que procedía, en su calidad de abogado, como agente oficioso. En tales circunstancias, la Sala entiende que la acción ha debido ser rechazada.

En consecuencia, por las razones expuestas en la presente providencia, se confirmará la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá.

B. Expediente T-76659

2. La Corte prohíja la tesis de los falladores de instancia en el sentido de que ni la segunda actuación ni la omisión acusada vulneran los derechos del demandante o de la entidad de derecho público que representa. En efecto, el Juez Primero Laboral, ordenó la consulta con el superior del auto de mayo 10 de 1995, mediante el cual sancionó al actor por desacato. La ley no ordena consultar la medida sancionatoria antes de su adopción. El superior jerárquico debe resolver dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción (D. 2591 de 1991, art. 52). Se deduce, por consiguiente, que la sanción impuesta debe hacerse efectiva una vez sea confirmada. En el presente caso, el demandante conocía de la aceptación del desistimiento del incidente de desacato – auto de mayo 25 de 1995 – con anterioridad a la presentación de la acción de tutela, hecho que explica el no envío del expediente al superior para que se surtiera la consulta de la sanción. La petición de amparo respecto de la supuesta omisión resulta, en consecuencia, inconducente.

Tampoco es la acción de tutela el mecanismo procedente para solicitar la reconsideración de las razones expuestas por el representante legal de FONCOLPUERTOS para negarse a cumplir con lo ordenado en el fallo de tutela de marzo 8 de 1995. El grado de consulta establecido por la ley permite que el superior jerárquico examine la pertinencia y validez de los argumentos del demandado, no siendo el amparo constitucional el mecanismo idóneo para debatir un asunto cuyo conocimiento corresponde a otro juez.

3. Resta, por último, evaluar si la actuación que rechazó por extemporáneo el recurso de apelación presentado por el representante legal de FONCOLPUERTOS contra la sentencia de tutela favorable a los ex-trabajadores de COLPUERTOS, constituye una vía de hecho que viola los derechos al debido proceso y de defensa.

Según el Tribunal de instancia, pese al reconocimiento de la procedencia del recurso de apelación - auto de mayo 30 de 1995 -, el Juez demandado omitió enviar la actuación al superior jerárquico y decidió archivar las diligencias debido al desistimiento de la acción de tutela por parte de los ex-trabajadores de COLPUERTOS, actuación que carece de fundamento legal y constituye una auténtica vía de hecho violatoria de los derechos al debido proceso y de defensa, más aún cuando el único que podía desistir del recurso de impugnación concedido era el impugnante. La Corte Suprema de Justicia, rechaza esta interpretación y considera que la acción de tutela era improcedente, ya que el mecanismo de defensa a disposición del demandante era la apelación del auto que aceptó el desistimiento de la acción de tutela.

4. Tanto el Tribunal como la Corte Suprema confunden los hechos generadores de la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y de defensa. Estos tienen relación con el rechazo, por extemporáneo, de un recurso de apelación presentado, según el actor, dentro del término legal. Este hecho fue denunciado en su escrito de tutela el 26 de mayo de 1995. Días después, mediante auto del 30 de mayo de 1995, el Juez acusado reconoció su error en la contabilización del término de ejecutoria, anuló la providencia de rechazo y concedió, en efecto suspensivo, la impugnación contra la sentencia de marzo 8 de 1995. Por lo tanto, los hechos planteados por el actor nada tienen que ver con la omisión de envío de las diligencias al superior - actuación omisiva posterior a la acción de tutela - ni con la aceptación judicial del desistimiento de la acción de tutela (auto de junio 6 de 1995), hecho igualmente posterior a la solicitud de amparo. Hechas las anteriores precisiones, debe la Corte determinar si el Juez Primero Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá incurrió en una vía de hecho violatoria de los derechos al debido proceso y de defensa del actor, como persona natural y como representante de FONCOLPUERTOS, aún cuando dicho comportamiento haya sido posteriormente corregido haciendo cesar los efectos del acto u omisión acusado.

5. La Corte Constitucional ha sostenido que “una actuación de la autoridad pública se torna

en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona" (ST-079 de 1993).

El Juez Primero Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá comunicó, mediante oficio 0367 del 9 de marzo de 1995 recibido en las dependencias de FONCOLPUERTOS el 13 del mismo mes, a su gerente y representante legal, la sentencia de tutela proferida en marzo 8 de 1995. Este último, dentro del término legal, presentó recurso de apelación el 15 de marzo. No obstante, el mencionado funcionario judicial, con base en un informe secretarial sobre la presunta impugnación fuera del término, se abstuvo de dar trámite al recurso oportunamente interpuesto.

El anterior comportamiento se aparta de manera manifiesta e injustificada de lo dispuesto en la ley y viola los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, además de constituir patente quebrantamiento del principio de la doble instancia consagrado en el artículo 86 de la Constitución. El artículo 31 del Decreto 2591 de 1991 dispone claramente respecto del término para apelar las decisiones de tutela: "Dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado ...". Pese a que la notificación de la sentencia de marzo 8 no se hizo efectiva hasta el 13 de marzo y la impugnación se presentó dos días después, el fallador se abstuvo de darle trámite, privando al demandante de la posibilidad de controvertir la decisión adversa. Tanto es así que el Juez, con posterioridad a la interposición de la acción de tutela en su contra, reconoció su error – auto de mayo 30 de 1995 – y, ante la inminencia de la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y de defensa, anuló su decisión, concediendo, en efecto suspensivo ante su superior jerárquico, la impugnación.

A partir de ese momento, los efectos del acto impugnado (decisión de abstenerse de dar trámite al recurso de apelación) cesaron, por lo que lo procedente por parte del Tribunal de tutela era conceder la tutela de los derechos al debido proceso y de defensa al peticionario, y prevenir a la autoridad pública para que no volviera a incurrir en idénticas acciones y omisiones (D. 2591 de 1991, art. 24). Las actuaciones posteriores del Juez Primero Laboral – aceptación del desistimiento de la acción de tutela y orden de archivo de las diligencias (auto de junio 6 de 1995) – o del demandante – impugnación del auto que admitiera la solicitud de

desistimiento -, nada tienen que ver con el amparo solicitado. En consecuencia, los jueces de instancia han debido limitarse a conceder la tutela de los derechos fundamentales violados, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991.

D E C I S I O N

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

R E S U E L V E:

1.- CONFIRMAR la sentencia de julio 13 de 1995, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, dentro del proceso de tutela T-66492.

3.- CONFIRMAR la sentencia de junio 14 de 1995, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá, Sala Civil, (Expediente T-76659), que concedió la tutela al actor de los derechos al debido proceso y de defensa. Dado que los efectos del acto impugnado cesaron con su corrección por parte de la autoridad pública demandada, además es procedente ADVERTIR al Juez Primero Laboral del Circuito de Santa Fe de Bogotá para que en ningún caso vuelva a abstenerse, injustificadamente, de tramitar el recurso de impugnación contra un fallo de tutela, interpuesto oportunamente.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinte (20) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995)).

¹Ver entre otras ST-497/92; ST-184/94; ST-244/95.