

Sentencia T-965/04

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general para controvertir actos administrativos/ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para controvertir actos administrativos

Aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. El ámbito propicio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa, quien está vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuenten con otro medio de defensa efectivo.

ACCION DE TUTELA-Improcedencia controversias sobre el monto de bonificación por retiro voluntario/JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Controversias sobre el monto de bonificación por retiro voluntario

Referencia: expediente T-916695

Acción de tutela instaurada por María del Rocío Bermúdez Núñez contra la empresa de telecomunicaciones del Huila E.S.P. Telehuila, en liquidación.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO SIERRA PORTO.

Bogotá D. C., ocho (8) de octubre de dos mil cuatro (2004).

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

Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Primero de Menores de Neiva, en primera instancia, y el Tribunal Superior de Neiva –Sala Civil Familia Laboral-, en segunda instancia, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

María del Rocío Bermúdez Núñez interpuso acción de tutela contra la empresa de telecomunicaciones del Huila E.S.P. telehuila, en liquidación, con el objeto de que se ampararan sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad.

1. Hechos

1.- Indica la ciudadana Bermúdez Núñez que laboró en la empresa de telecomunicaciones del Huila S.A. TELEHUILA S.A. desde el 21 de agosto de 1984 hasta el 31 de julio de 1996, fecha en la cual le fue aceptada la dimisión a su cargo. Señala que entre ella y la empresa fue suscrita un acta de conciliación en la cual esta última se comprometía a pagarle una bonificación por retiro voluntario consagrada en la convención colectiva de trabajo vigente para la fecha, acuerdo que no fue cumplido posteriormente.

2.- Señala la actora que Telehuila presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho –acción de lesividad-, proceso que terminó con sentencia desfavorable a la empresa. Anota la demandante que el juez de conocimiento –Tribunal Contencioso Administrativo del Huila- afirmó que la señora Bermúdez Núñez ostentó la calidad de trabajadora oficial, lo que a su juicio y de conformidad con lo prescrito por la ley 142 de 1994, no obsta para que le sean aplicables las normas del derecho laboral privado, consignadas en el código sustantivo del trabajo. Afirma la peticionaria que además en dicho fallo el Tribunal ordenó que su liquidación debía realizarse de conformidad con las reglas de la ley 50 de 1990.

3.- Menciona la ciudadana Bermúdez Núñez que presentó demanda ordinaria ante el Juzgado Laboral de Neiva –con segunda instancia tramitada por el Tribunal Superior del Distrito de Neiva, Sala Civil Familia, Laboral- que declaró la nulidad de todo lo actuado, indicando que la

vía para la reclamación de la bonificación era la ejecutiva laboral. En dicho trámite ejecutivo laboral, continúa la actora, se libró mandamiento de pago en cuantía mayor de \$16´000.000.00, providencia que, al ser apelada por las parte, dio inicio a la segunda instancia, en cuyo trámite fue solicitado el expediente por el liquidador de Telehuila , de conformidad con lo establecido en numeral 6°, artículo 12 del decreto 1614 de junio de 20031.

4.- Relata la actora que, conforme lo dispuesto en el decreto 1614 de 2003, se hizo el emplazamiento a todas las personas que tuvieran acreencias en contra de Telehuila S.A. E.S.P. en liquidación, para que presentaran su reclamación con el fin de incluirse en la masa de liquidación. Indica la demandante que se acercó en forma oportuna ante tal llamamiento y que, no conforme con la decisión adoptada, interpuso los recursos de ley contra la misma. Finalmente enfatiza la demandante su no conformidad con la respuesta negativa a los reproches por ella expuestos.

2. Solicitud de tutela

La ciudadana Bermúdez Núñez considera que la decisión del liquidador de Telehuila S.A. E.S.P de no cancelar en su integridad la bonificación por retiro voluntario, acordada en conciliación con la empresa y cuyo mandamiento de pago ordenado por un juez laboral fue apelado por las partes, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad. A su juicio, el demandado debe cancelar en su integridad la bonificación contenida en el mandamiento de pago de la referencia.

3. Pruebas aportadas en el trámite de instancia

De los documentos que obran en el expediente en copia simple, la Corte destaca los siguientes:

1. Sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral de Neiva de 22 de noviembre de 2000.

2. Auto del 2 de octubre de 2001 del Tribunal Superior de Neiva, Sala Civil Familia Laboral
3. Demanda ejecutiva de 24 de junio de 2002.
4. Auto de mandamiento de pago librado por el Juzgado Primero Laboral el 8 de agosto de 2002.
5. Auto de 17 de septiembre de 2002 del Juzgado Primero Laboral de Neiva modificando parcialmente el mandamiento de pago
6. Escritos presentado por las partes apelando el auto de 17 de septiembre.
7. Escrito presentado al liquidador de Telehuila.

Intervención de la entidad demandada

El apoderado de la entidad demandada solicitó la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela. Argumentó para ello que la demandante se acercó a solicitar el pago de las sumas adeudadas ante el emplazamiento realizado por la empresa en liquidación. Ante su inconformidad con la suma que le fue reconocida, continúa el interviniente, interpuso los recursos de ley, los cuales dejaron en firme la decisión. No obstante, señala el abogado, la suma asignada en la liquidación fue cancelada a la ciudadana Bermúdez Núñez. Indica el representante de la demandada que, dado que ya la actora agotó la vía gubernativa, puede acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para presentar los reclamos respectivos. En ese sentido, a su juicio, frente a la existencia de otra vía de defensa judicial, no hay lugar a la protección constitucional.

I. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

Decisión de primera instancia

El Juzgado Cuarto Primero de Menores de Neiva, en sentencia del 17 de marzo de 2004, resolvió denegar la solicitud de tutela elevada por la actora. Consideró el despacho que, de

conformidad con los documentos que obran en el expediente, ha habido un amplio debate jurídico entre las partes respecto de las peticiones presentadas ahora ante el juez de tutela. Indicó el juez de instancia que en virtud de las circunstancias actuales de liquidación de la empresa, el referido proceso ejecutivo laboral no continuó su trámite, por virtud del decreto 1614 de 2003. En ese sentido, indica el operador judicial, el derecho al debido proceso ha sido plenamente garantizado en todas las instancias.

5. Impugnación

La peticionaria impugnó la decisión de primera instancia. Alegó la recurrente que la empresa en liquidación se ha sustraído injustificadamente de su obligación de cancelar el monto total de la bonificación por retiro voluntario a que tiene derecho. Recalcó que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, ante la morosidad de la justicia ordinaria, la acción de tutela procede como mecanismo definitivo para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

6. Segunda instancia

La Sala Civil, Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, por sentencia del 28 de abril de 2004, confirmó la decisión impugnada. Argumentó la Sala que de las pruebas que obran en el expediente, no es posible inferir vulneración alguna a los derechos fundamentales de la actora por parte de la entidad demandada. De igual manera, la controversia planteada por la peticionaria debe ser resuelta por la justicia contencioso administrativa y no por el juez constitucional, ya que no hay evidencia de que algún perjuicio irremediable pueda configurarse.

7. Revisión por la Corte

Remitida a esta Corporación, mediante auto del treinta (30) de junio de 2004, la Sala de Selección Número Seis dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo

previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problemas jurídicos objeto de estudio

2. La demandante alega que la decisión del liquidador de no pagar el 100% de la bonificación por retiro voluntario ordenada mediante mandamiento de pago librado por el juez laboral -mandamiento que era objeto de apelación- vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad.

Por su parte, la entidad demandada considera que agotada la vía gubernativa por la peticionaria, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, razón que torna improcedente la acción de tutela al existir otro medio de defensa judicial. Además, según el apoderado de Telehuila en liquidación, el derecho al mínimo vital de la actora no se encuentra comprometido en tanto a la misma le fue cancelada la suma señalada en la liquidación.

Las decisiones de instancia negaron el amparo por considerar que la entidad demandada no había vulnerado derecho fundamental alguno a la actora. Además, según señala, ella contaba con un medio de defensa judicial ordinario que debía intentar de manera regular, ante la ausencia de riesgo de configuración de un perjuicio irremediable.

3. Los problemas jurídicos que la Corte estudiará son los siguientes: (i) ¿vulneró el liquidador de telehuila los derechos fundamentales de la actora al cancelarle una suma menor a la pactada en la bonificación por retiro voluntario?

Para responder a estos interrogantes (i) se estudiará, según la doctrina constitucional cuáles son las causales procedibilidad de la acción de tutela, en segundo lugar (ii) se hará una breve consideración respecto de la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias administrativas y, por último (iii) se determinará si en el caso concreto existió tal vulneración de los derechos fundamentales de la actora, que amerita la intervención del juez constitucional.

Régimen de procedibilidad de la acción de tutela

4. Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por esta Corporación, la acción de tutela es

un mecanismo de origen constitucional de carácter residual, subsidiario y cautelar, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados². En ciertas circunstancias, algunos derechos de carácter meramente asistencial cuya protección debería buscarse acudiendo a los medios ordinarios de defensa, adquieren carácter fundamental debido a que su vulneración, conlleva un evidente menoscabo de otros derechos directamente fundamentales. En dichos casos es posible acudir a la acción de tutela para reclamar el amparo de tales garantías básicas ya que, de esperar la finalización de un proceso ordinario, el afectado sufriría un perjuicio irremediable.

En suma, la acción de tutela fue diseñada como un mecanismo constitucional de carácter residual que procede ante la inexistencia o ineficacia de otros mecanismos judiciales que permitan contrarrestar la inminente vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se tiene, entonces, que para que un derecho sea amparable a través de la acción de tutela es necesario que (i) su carácter definitorio fundamental se vea severamente amenazado, dadas las circunstancias del caso concreto; (ii) se establezca una conexión necesaria entre la vulneración de un derecho meramente asistencial y el compromiso de la efectividad de otros derechos fundamentales. La acción de tutela es procedente para amparar derechos de carácter fundamental que se encuentran seriamente amenazados, derechos meramente asistenciales cuya vulneración compromete gravemente un derecho directamente fundamental. Ahora bien, unas de las hipótesis de vulneración de garantías básicas desarrolladas por esta Corporación, y que es particularmente relevante para el caso, es la vulneración del debido proceso administrativo. A continuación esta Sala realizará una breve reseña al respecto

El derecho al debido proceso administrativo

5. El derecho al debido proceso administrativo ha sido estudiado en múltiples oportunidades por esta Corporación. Ya en los primeros pronunciamientos, la Corte señaló sus características definitorias y, determinó bajo qué condiciones es procedente su amparo mediante la acción de tutela. Este Tribunal enfatizó el giro que implica la consagración constitucional del derecho al debido proceso administrativo, por cuanto, si antes de la Constitución del 1991, las vulneraciones al mismo sólo tenían rango legal, después de la entrada en vigencia de la nueva Carta, tales violaciones se estudiarían en clave de derechos

fundamentales y, en consecuencia, podrían ser objeto de amparo por medio de la acción de tutela.

6. Esta garantía se encuentra consagrada de manera expresa en el artículo 29 constitucional, entre otras disposiciones superiores, en el cual se indica que consiste en el respeto a las formas previamente definidas, en punto de las actuaciones que se surtan en el ámbito administrativo, salvaguardando en todas sus etapas los principios de contradicción e imparcialidad. Corresponde en este contexto al juez constitucional determinar su alcance y aplicación, en atención a los principios de eficacia de la administración y ceñimiento a los fines inherentes a la función estatal³.

7. El derecho al debido proceso administrativo es definido, entonces, como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal⁴. El objeto de esta garantía superior es (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones, y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica de los administrados⁵.

8. El derecho al debido proceso administrativo se traduce en la garantía que cobija a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos, no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones⁶. Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estas prerrogativas con los derechos fundamentales de los asociados⁷.

9. Ahora bien, aunque el derecho al debido proceso administrativo adquirió rango fundamental, ello no significa que la tutela sea el medio adecuado para controvertir este tipo de actuaciones. El ámbito propicio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración es la jurisdicción contenciosa administrativa, quien está

vinculada con el deber de guarda y promoción de las garantías fundamentales⁸.

10. Es en este contexto donde demandados y demandantes pueden desplegar una amplia y exhaustiva controversia argumentativa y probatoria, teniendo a su disposición los diversos recursos que la normatividad contempla. El recurso de amparo sólo será procedente, en consecuencia, cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuenten con otro medio de defensa efectivo. El recurso de amparo, como sucede en la hipótesis de protección de todos los derechos fundamentales, es subsidiario y residual, lo cual implica que, si la persona cuenta con un medio de defensa efectivo a su alcance o, habiendo contado con el mismo, de manera negligente lo ha dejado vencer, la tutela será improcedente. Al respecto, ha señalado esta Corte:

“(i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”⁹.

Ahora, de conformidad con la doctrina sentada por esta Corporación, procederá la Sala a resolver el caso concreto.

Caso concreto

11. La ciudadana María del Rocío Núñez Bermúdez afirma tener el derecho a recibir una suma de dinero por concepto de bonificación por retiro voluntario de Telehuila. Asevera que, una vez solicitado el expediente que contenía el mandamiento de pago librado por el juez laboral de conocimiento y que fue apelado por las partes, queda en firme la decisión de primera instancia. Indica igualmente que la no cancelación de la totalidad del monto de la bonificación por ella reclamado, vulnera sus derechos al debido proceso, al trabajo, a la

igualdad y al mínimo vital.

Las decisiones de instancia negaron el amparo, por cuanto consideraron que la entidad demandada no había vulnerado derecho fundamental alguno a la actora y que, en todo caso, la misma contaba con otros medios de defensa ordinarios.

Para esta Sala es claro que la controversia planteada por la ciudadana Bermúdez Núñez debe ser resuelta por la jurisdicción contencioso administrativa. De las pruebas ordenadas en el proceso de revisión es posible inferir válidamente el pago de la suma determinada en la liquidación de la empresa demandada. No se evidencia tampoco que el monto que es cancelado no alcance a cubrir las necesidades vitales del demandante. Además, en todas las etapas procesales que se han surtido tanto en la jurisdicción ordinaria, como en sede administrativa, la peticionaria ha tenido la ocasión de ejercer plenamente su derecho de defensa. En todo caso, para la Sala es claro que ante los reproches planteados en sede de tutela por la demandante contra la decisión del liquidador en punto del monto e su bonificación, quien debe conocer de esta reclamación es el juez administrativo.

Por las razones anteriormente expuestas, esta Sala procederá a confirmar las decisiones de instancia en el sentido de denegar el amparo invocado por la ciudadana Núñez Bermúdez.

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida en segunda instancia por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, en el sentido de DENEGAR la acción de tutela de la referencia.

SEGUNDO.- -LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Decreto por el cual se suprime la empresa de telecomunicaciones del Huila -Telehuila E.S.P. y se ordena su disolución y liquidación.

2 Ver, entre otras, las sentencias T-408 de 2002 T-432 de 2002 SU-646 de 1999 T-007 de 1992.

3 Ver sentencia T-582 de 1992.

4 Ver sentencia T-552 de 1992. En esta providencia se indicó también que “El proceso administrativo, denominado antes procedimiento administrativo, para diferenciarlo del proceso judicial, en tanto, este último, tenía por finalidad la cosa juzgada; comprende el conjunto de requisitos o formalidades anteriores, concomitantes o posteriores, que establece el legislador para el cumplimiento de la actuación administrativa, y los procedimientos, o pasos que debe cumplir la administración para instrumentar los modos de sus actuaciones en general.”

5 Ver sentencia T-522 de 1992.

6 Ver sentencia T-1263 de 2001.

7 Ver sentencia T-772 de 2003.

8 En la SU-544 de 2001, esta Corporación indicó: “La acción de tutela como mecanismo transitorio únicamente opera cuando se amenaza un derecho fundamental y el juez tiene la posibilidad de adoptar una medida temporal de protección, para evitar un perjuicio irremediable. En materia de debido proceso administrativo, salvo que se trate de una serie de hechos concatenados, resulta en extremo difícil sostener que una persona se enfrenta a un posible perjuicio irremediable en razón al peligro de que el derecho se viole. La Corte no descarta la posibilidad, sin embargo, para que proceda, resulta necesario que la administración no haya adoptado la decisión, pues en tal caso, se estará frente a una violación y no ante la puesta en peligro del derecho.”

9 Sentencia T-514 de 2003. Ver también las sentencias T-596 de 2001, T-754 de 2001, T-873 de 2001, C-426 de 2002 y T-418 de 2003, entre otras.