

Sentencia T-984/00

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para determinar factores prestacionales

No es posible que por la vía de tutela pueda la Corte establecer el monto de lo que debió liquidarse a los demandantes; en primer lugar porque no es la acción de tutela el medio idóneo para tal fin, eso corresponde a la vía ordinaria, y en segundo lugar, tendría la Corte que hacer un estudio de la convención que se encontraba vigente, para poder determinar que pagos o remuneraciones constituyen factor salarial y cuales no, lo cual escapa a la competencia del juez de tutela. De allí que en el presente caso, no pueda la Sala definir cuales son los factores que debieron tenerse en cuenta para la liquidación del tiempo cesante, que es básicamente el motivo de la inconformidad de los actores.

ACTO ADMINISTRATIVO-No tiene recursos/ACTO ADMINISTRATIVO DE LIQUIDACION DE PENSION-Susceptible de recursos por vía gubernativa

Referencia: expediente T-299673

Acción de tutela instaurada por Senen Segundo Romero Sandoval, Arnovis Manuel Mendoza Lozano, César Emilio Vásquez Buendía, Marco Fidel Montenegro Cantillo, Juan Esteban Barrios Padilla y Héctor Feliciano Castañeda Valencia contra el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías -INVIAS.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C. treinta y uno (31) de julio de dos mil (2000).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Cifuentes Muñoz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por los Juzgados Décimo Civil Municipal y Once Civil del Circuito de Barranquilla, en el trámite de la acción de tutela instaurada por

Senen Segundo Romero Sandoval, Arnovis Manuel Mendoza Lozano, César Emilio Vásquez Buendía, Marco Fidel Montenegro Cantillo, Juan Esteban Barrios Padilla y Héctor Feliciano Castañeda Valencia contra el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías -INVIAS.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

Señalan los actores que eran trabajadores del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, vinculados con contrato de trabajo, algunos miembros de la junta directiva de SINTRAMINOBRAS, y otros miembros de la organización sindical SINTRADRAGADOS.

El Ministerio dio cumplimiento a las sentencias reintegrándolos a la División de la Cuenca Fluvial del Río Magdalena del Ministerio de Transporte, y para efectos de la liquidación sólo tuvo en cuenta la asignación básica mensual y la prima de alimentación.

Afirman los demandantes que los señores Enmanuel Serrano González, Raimundo Escamilla Barraza y Marcelino Mercado Navarro, eran empleados del Ministerio, miembros de SINTRAMINOBRAS, también fueron despedidos en desarrollo de la reestructuración, y quienes como consecuencia de las acciones judiciales que entablaron, fueron reintegrados al INVIAS; pero en desarrollo del cumplimiento de las respectivas sentencias si se les incluyó como factor salarial, para la liquidación de los salarios dejados de percibir, la asignación básica mensual, la dotación, la dotación especial y las primas de alimentación, semestral, de vacaciones y de navidad, además de los intereses corrientes y moratorios tal como lo establece el Código Contencioso Administrativo.

2. Pretensión.

Los actores solicitan que se les ampare su derecho a la igualdad y que se ordene a las entidades demandadas que les reliquiden los salarios dejados de percibir, desde la fecha de su despido hasta cuando se verificó el reintegro, en la misma forma en que se liquidó a los señores Enmanuel Serrano González, Raimundo Escamilla Barraza y Marcelino Mercado Navarro.

3. Sentencias objeto de revisión.

Primera instancia.

El Juzgado Décimo Civil Municipal de Barranquilla, mediante providencia del 27 de agosto de 1999, decidió no tutelar el derecho a la igualdad solicitado por los actores, considerando que el juez de tutela no puede remplazar al juez competente para declarar derechos litigiosos, por tanto no se puede acceder a la liquidación y pago de los salarios dejados de percibir incluyendo otros factores salariales a los que tuvo en cuenta el Ministerio, lo que es objeto de un debate judicial amplio, que culmine con el reconocimiento de los mismos, para lo cual cuentan los demandantes con los mecanismos judiciales por la vía ordinaria laboral o la contenciosa administrativa, para reclamar o establecer tales derechos.

Segunda instancia.

El Juzgado Once Civil del Circuito de Barranquilla, mediante providencia del 4 de octubre de 1999, revocó la sentencia impugnada y en su lugar tuteló el derecho a la igualdad de los actores, ordenando al Ministerio de Transporte - División Cuenca Fluvial del Río Magdalena, efectuar la liquidación de los salarios dejados de cancelar desde la fecha del despido hasta el momento de su reintegro, con los mismos factores salariales que se tuvieron en cuenta para liquidar a los antiguos trabajadores que fueron reintegrados al INVÍAS por orden judicial.

Se absolvió al Instituto Nacional de Vías -INVÍAS, por no estar legitimado por parte pasiva para responder por la acción impetrada, puesto que a los trabajadores reintegrados en ese Instituto se les hizo la liquidación del pago de salarios en forma correcta, y sólo se ha tomado como elemento de juicio para determinar el trato desigual dado a los accionantes.

Consideró el Juzgado que el hecho de que unos trabajadores hayan sido reintegrados al INVÍAS y otros a la División Cuenca Fluvial del Río Magdalena, organismos ambos adscritos al Ministerio de Transporte, no justifica que al momento de cancelarles los salarios dejados de percibir, se les hubieran liquidado a los accionantes en forma diferente, con ostensible detrimento de su patrimonio.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

El asunto a dilucidar en el presente caso consiste en determinar si el Ministerio del

Transporte desconoció a los actores algún derecho fundamental con la expedición de las resoluciones mediante las cuales se liquidaron a éstos los salarios dejados de percibir desde la fecha en que fueron despedidos hasta cuando se verificó el reintegro.

2. La solución del problema.

2.1. La inconformidad de los actores radica principalmente en el hecho de no haber recibido un trato igual frente a otras personas, en una situación que consideran idéntica a la suya.

Sin embargo, al analizar la Sala las situaciones de cada uno de los actores se observa que fueron reintegrados a la División Cuenca Fluvial del Río Magdalena, que es una dependencia regional del Ministerio del Transporte con sede en Barranquilla, razón por la cual las resoluciones de liquidación fueron expedidas por ese Ministerio.

Los señores Enmanuel Serrano González, Raimundo Escamilla Barraza y Marcelino Mercado Navarro fueron reintegrados al Instituto Nacional de Vías INVIAS, que es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que aunque es un organismo adscrito al Ministerio de Transporte, es una entidad totalmente diferente al mismo, por tal razón las resoluciones de liquidación de estas personas con las cuales se pretende establecer una situación de igualdad, fueron expedidas por el Director de ese Instituto, sin la intervención del Ministerio de Transporte.

Se deduce entonces que ante los dos casos nos encontramos ante diferentes situaciones de hecho, por cuanto los actos administrativos de reconocimiento y pago de los salarios dejados de devengar liquidados a unos y otros con diferentes bases salariales no fueron expedidos por la misma autoridad administrativa.

2.2. Al contestar la tutela, el Ministerio de Transporte fundamentó con argumentos de orden legal las razones en que se originó esta situación desigual.

Por tanto, a juicio de la Sala la presunta violación al derecho a la igualdad invocado por los demandantes, no se ha presentado, y teniendo en cuenta que lo pretendido es que se reconozcan otros factores como constitutivos de factor salarial para efectos de la liquidación de lo dejado de devengar en el tiempo en que se encontraban cesantes, las liquidaciones de sentencias y el reconocimiento de los pagos derivados de ellas, se efectúan mediante

resoluciones de carácter administrativo, susceptibles de recursos y acciones ante la jurisdicción ordinaria laboral, son situaciones que no pueden ser dilucidadas en sede de tutela, toda vez que decidir cual es la normatividad aplicable al caso concreto es una labor que sólo le compete a la justicia ordinaria.

En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha señalado que sólo en casos excepcionales la acción de tutela es procedente para satisfacer pretensiones de naturaleza laboral. Se ha ordenado por vía de tutela el pago del salario cuando por la falta de éste se ve afectado el mínimo vital del trabajador, así como también que se cancelen mesadas pensionales dejadas de percibir a una persona de la tercera edad en circunstancias apremiantes y siendo éste su único ingreso; procede también la tutela cuando la entidad obligada al pago de la pensión revoca unilateralmente su reconocimiento para restablecer el derecho afectado.

Pero la finalidad de esta acción va encaminada a la protección efectiva de derechos fundamentales que han sido vulnerados, tratándose entonces de una acción específica, directa, autónoma y sumaria, que en ningún caso puede sustituir los procesos judiciales establecidos por el legislador.

No es posible que por la vía de tutela pueda la Corte establecer el monto de lo que debió liquidarse a los demandantes; en primer lugar porque no es la acción de tutela el medio idóneo para tal fin, eso corresponde a la vía ordinaria, y en segundo lugar, tendría la Corte que hacer un estudio de la convención que se encontraba vigente, para poder determinar que pagos o remuneraciones constituyen factor salarial y cuales no, lo cual escapa a la competencia del juez de tutela.

De allí que en el presente caso, no pueda la Sala definir cuales son los factores que debieron tenerse en cuenta para la liquidación del tiempo cesante, que es básicamente el motivo de la inconformidad de los actores, porque como ya se dijo esa es una función que le corresponde al juez ordinario laboral, que es el juez natural de este tipo de conflictos, que debe decidir mediante un debate judicial de fondo, donde las partes expongan extensamente sus razones, pruebas y fundamentos, para que después de un análisis del caso concreto le de aplicación a las normas pertinentes.

2.3. Pero a pesar de las consideraciones anteriores considera la Sala que, en los casos que se examinan en esta oportunidad, les fue violado a los demandantes el debido proceso que

debe observarse en todas las actuaciones administrativas. En efecto:

Existe constancia en el expediente de lo siguiente:

b) La Resolución 0002536 de agosto 10 de 1998, ordenó el reintegro de Arnovis Manuel Mendoza Lozano y por medio de la Resolución 0004325 del 30 de diciembre de 1998 se efectuó la liquidación de los derechos adeudados.

La Resolución 0000840 de marzo 3 de 1998, ordenó el reintegro de Marco Fidel Montenegro Cantillo y por medio de la Resolución 0004324 del 30 de diciembre de 1998 se llevó a cabo la liquidación de los correspondientes derechos.

Es de anotar que el 8 de marzo de 1999 el señor Montenegro Cantillo (afectado con la resolución), presentó un escrito solicitando al Ministerio una reliquidación de los salarios dejados de percibir, que incluyera los demás factores que ahora solicita. Sólo hasta el 16 de junio, la Subdirectora de recursos humanos le respondió que se había solicitado un concepto a la Oficina Jurídica del Ministerio, y que una vez obtuviera el pronunciamiento sobre el particular, se le daría respuesta, pero no existe constancia en el expediente de que se le hubiera dado una respuesta concreta a su petición.

d) La Resolución 0002093 de julio 2 de 1998, ordenó el reintegro de César Emilio Vásquez Buendía y por medio de la Resolución 0004361 del 31 de diciembre de 1998 se efectuó la liquidación aludida.

e) La Resolución 0002493 de agosto 5 de 1998, ordenó el reintegro de Juan Esteban Barrios Padilla y por medio la Resolución 0004354 del 31 de diciembre de 1998 se realizó la liquidación correspondiente.

f) La Resolución 0001863 de junio 17 de 1998, ordenó el reintegro de Héctor Feliciano Castañeda Valencia y por medio de la Resolución 0004359 del 31 de diciembre de 1998 se efectuó la respectiva liquidación.

En todas las resoluciones se dejó la constancia de que “contra la presente Resolución no procede recurso alguno según el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo”.

En las sentencias proferidas por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Atlántico, que

decidieron sobre las demandas laborales instauradas por los peticionarios, se dio la orden in genere de pagarle a los actores los salarios con los aumentos dejados de percibir desde la fecha del despido hasta que se verificara el reintegro, para lo cual el Ministerio de Transporte debía hacer la respectiva liquidación.

Por tanto, el cumplimiento de las citadas sentencias tenía un doble aspecto: el acto de ejecución cuando se ordena el reintegro de los trabajadores a cargos de igual o superior jerarquía y, por otra parte, el acto administrativo por medio del cual se efectuaron las liquidaciones ordenadas in genere.

Sobre la diferencia entre los actos de cumplimiento de orden judicial y los actos administrativos que definen situaciones jurídicas particulares y sus consecuencias jurídicas, esta misma Sala en sentencia T-501/20001 expresó:

“En la sentencia del 9 de diciembre de 1998, proferida por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Cali, que decidió sobre la demanda laboral instaurada por el peticionario, se dio la orden in genere al ISS de reconocer y cancelar a favor de Fernando Espinosa, la pensión de vejez a partir del 20 de marzo de 1996, con los reajustes de ley, para lo cual debía hacerse la respectiva liquidación.”

“Si bien es cierto que los actos administrativos de ejecución no tienen recursos, en el caso concreto no se da esta situación. En efecto, aunque el cumplimiento de la sentencia implicaba el reconocimiento de la pensión, y la liquidación naturalmente forma parte de ese cumplimiento, lo relativo a la fijación del monto de la pensión, en cuanto implica una operación de juicio de la administración a partir de la verificación de unos hechos y la aplicación del derecho, que conduce a la expedición de una decisión, no se puede asimilar a la simple ejecución de una sentencia. Se trata, en consecuencia de un verdadero acto administrativo definidor de una situación jurídica con respecto al demandante.”

“Se tiene, entonces, que cuando el ISS liquida la condena ordenada in genere es posible que incurra en errores, razón por la cual debe dársele al interesado la oportunidad de expresar su inconformidad con lo decidido en el respectivo acto administrativo, para que a través de los recursos pueda controvertirlo, con el fin de lograr la plena satisfacción de sus intereses.”

“Por lo anterior, quedando establecido que el acto de liquidación no es un acto administrativo

de ejecución, es susceptible de recursos por la vía gubernativa. Y como el agotamiento de ésta constituye un presupuesto procesal para acudir a la vía judicial, es necesario que al interesado se le reconozca el derecho de interponer los recursos de ley y a que éstos sean decididos.”

Por lo anterior, el Ministerio de Transporte violó el debido proceso administrativo a los actores, al no darles la oportunidad de interponer los recursos de la vía gubernativa contra las resoluciones que efectuaron las liquidaciones ordenadas por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Atlántico, que es el motivo de la inconformidad de los tutelantes, y que constituyen un acto administrativo definitivo, que creó una situación jurídica nueva, contra los cuales proceden tales recursos.

Con relación a la vinculación del Instituto Nacional de Vías INVIAS, parte también accionada en el presente proceso, estima la Sala que no hay lugar a impartir órdenes a este Instituto, considerando que los actores son trabajadores el Ministerio de Transporte y la referencia que se hace con éste es para establecer la situación de desigualdad y no como transgresor de derecho fundamental alguno.

En consecuencia, se revocarán las sentencias de instancia y se ordenará al Ministerio de Transporte, conceder a los actores los recursos pertinentes, con el fin de que se agote la vía gubernativa y si la inconformidad de éstos persiste puedan entablar las acciones del caso ante la justicia ordinaria.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Décimo Civil Municipal de Barranquilla el 27 de agosto de 1999 y el Juzgado Once Civil del Circuito de Barranquilla el 4 de octubre de 1999, dentro del proceso de la referencia.

SEGUNDO. CONCEDER el amparo del derecho al debido proceso administrativo en favor de Senen Segundo Romero Sandoval, Arnovis Manuel Mendoza Lozano, César Emilio Vásquez

Buendía, Marco Fidel Montenegro Cantillo, Juan Esteban Barrios Padilla y Héctor feliciano Castañeda Valencia.

TERCERO. ORDENAR al Ministerio de Transporte conceda a los actores la oportunidad de interponer los recursos pertinentes contra las resoluciones por medio de las cuales ese Ministerio efectuó las liquidaciones de los salarios dejados de percibir, con el fin de agotar la vía gubernativa.

CUARTO. Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.