

SALA DE DECISIÓN DE TUTELAS 2

HUGO QUINTERO BERNATE

Magistrado ponente

STP6594-2020

Radicado 1468 / 111437

(Aprobado Acta No. 161)

Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

Resuelve la Sala la impugnación propuesta por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL contra el fallo de tutela proferido el 27 de mayo de 2020 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que negó el amparo de los derechos invocados por el recurrente, supuestamente vulnerados por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá y el Juzgado 14 Laboral del Circuito de esta ciudad.

Al trámite fueron vinculadas las partes e intervinientes reconocidas al interior del proceso ordinario laboral promovido por Zilia Inés Reyes.

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN:

Los hechos fueron resumidos por la Sala de Casación Laboral de la siguiente manera:

“El ente ministerial instauró acción de tutela con el propósito de obtener el amparo de sus

derechos fundamentales al debido proceso, acceso a la administración de justicia «en protección del erario y la moralidad administrativa, vulnerados al entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, luego de la Protección Social, hoy de Salud y Protección Social», presuntamente vulnerados por los despachos accionados. (negrillas en el texto)

Narra la accionante que la señora Zilia Inés Reyes Hernández laboró par la empresa Puertos de Colombia desde el 17 de diciembre de 1979 hasta el 15 de mayo de 1987, en el cargo de experta de investigaciones portuarias; que la autorización del pago de las prestaciones sociales de la referida señora se, se hizo mediante Resolución 032573 del 4 de junio de 1987, y el pago se hizo con el cheque n° 3031028 del 18 de junio de aquel año, y el comprobante de egreso n.° 1847 del 16 de junio de la misma anualidad; que la reliquidación de las acreencias se realizó con Resolución 032884 del 6 de agosto de 1987 y se cancelaron el 24 de agosto del mismo año.

Que la señora Reyes Hernández promovió demanda ordinaria laboral ante el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Bogotá, despacho que el 18 de mayo de 1993 profirió sentencia a su favor y condenó a la demandada, Empresa Puertos de Colombia, a pagar la suma de \$1.436.606., por concepto de «indemnización convencional ilegal e injusta del contrato de trabajo»; que al desatar la apelación el 13 de febrero de 1995, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá modificó lo resuelto por el inferior y dispuso, además, el reconocimiento de \$74.180,91., por reajuste al auxilio de cesantías, y a título de sanción «por no inclusión de la prima de antigüedad como factor constitutivo de salario», el pago de \$5.662,07., diarios a partir del 29 de septiembre de 1987 y hasta que se satisfaga la obligación, y revocó la orden de reintegro; que estas decisiones quedaron ejecutoriadas el 27 de abril de 1995.

Que con la Ley 01 de 1991 se ordenó la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia y mediante Decreto 0036 de 1992 se creó Foncolpuertos; que con el Decreto Ley 1689 de 1997 se ordenó la liquidación del Fondo Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y

le asignó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la atención de los procesos judiciales y reclamos administrativos de carácter laboral a cargo de aquella; que esa competencia hoy recae en el Grupo de Entidades Liquidadas del Ministerio de Salud y Protección Social; que en virtud de ello, se conformó el «orden secuencial de pagos» para la revisión de las solicitudes presentadas con el fin de obtener el pago de sentencias, conciliaciones, mandamiento de pago et., el que quedó constituido por 11.564 turnos y 70.943 reclamaciones; que dicho orden fue publicado en el Diario Oficial n° 44.418 del 11 de mayo de 2001.

Que mediante Resolución n° 232 del 30 de abril de 2001 se le asignó a la señora Zilia Inés Reyes Hernández el turno 10.934 para «la revisión» del pago de su acreencia laboral, en orden secuencial según lo dispuesto en el Decreto 1211 de 1999; que el artículo 63 del Decreto 2562 de 2012 definió que las reclamaciones «no pensionales que se encuentran a cargo de este Grupo Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia continuarían siendo atendidas por el Ministerio de Salud y Protección Social [...]»; que la señora Zilia Inés Reyes Hernández interpuso una primera acción de tutela a fin de que se ordenara a ese Ministerio «establecer una fecha en virtud de la cual se informara cuándo se efectuaría el pago de tales acreencias»; que el 6 de agosto de 2008, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca amparó el derecho de petición de la reclamante y ordenó a la entidad realizar todas «las gestiones, trámites, proyecciones y estimativos» indicando a la accionante «una fecha razonable en la que se estudiara y resolviera la petición de pago», decisión que fue confirmada el 18 de septiembre de 2008 por el Consejo de Estado confirmó el fallo; que en cumplimiento a la orden de tutela el 7 de octubre de ese año, dio respuesta informando que faltaban «2 años, 6 meses y 22 días para estudiar el caso».

Que en una segunda tutela presentada por la misma señora, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca en sentencia del 5 de agosto de 2010 amparó el derecho al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la petente y ordenó al Coordinador del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión

del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio, «que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación del fallo, comenzara el estudio de los pagos reclamados»; que el 19 de agosto de 2010 con Resolución 1058 del 19 de agosto de 2010, se negó el pago a la señora Reyes Hernández «y ordenó sustraer el crédito del orden secuencia», bajo el argumento de «irregularidades en la orden de pago de las sumas reconocidas por sentencia judicial por exceder lo previsto por la ley y la convención colectiva de trabajo desconocimiento o irregular aplicación de las normas convencionales. Vía de hecho según la coordinadora».

Que el 1.º de septiembre de 2010 la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura revocó el fallo de tutela, pero dispuso dejar sin efectos los actos administrativos que se hubieran emitido como la Resolución 1058 del 19 de agosto de 2010; que en cumplimiento a esa orden, el 26 de octubre siguiente, se dejó sin efectos la resolución en cuestión y se remitió la documental al Área Jurídica y de Asesoría Legal del Grupo, para los fines a que hubiere lugar; que el 2 de noviembre de 2011 la señora Zilia Inés Reyes Hernández, solicitó la ejecución de la sentencia ordinaria ante el Juzgado Catorce Laboral del Circuito de Bogotá, la que fue negada por el despacho por «ejecución extemporánea por anticipación», en relación con el no cumplimiento del turno secuencial 10.934; que el 10 de agosto de 2011 con Resolución 887, la autoridad ratificó la decisión de negar el reconocimiento y pago de las acreencias a la reclamante porque «fueron ilegalmente liquidadas a tal punto que se está ordenando un pago sin derecho (...)». Adicionalmente, ordenó sustraer el crédito del orden secuencial de pago y dispuso nuevamente compulsar copias con destino a la Fiscalía 7 de la Unidad Nacional de Delitos contra la Administración Pública, Estructura de Apoyo para el tema Foncolpuertos».

Que el 4 de septiembre de 2013 la ex trabajadora, nuevamente presentó petición por el reconocimiento y pago de las sentencias proferidas por las autoridades accionadas; que el 20 siguiente se respondió la solicitud y se le dijo que «una vez se culmine la labor de separación de los turnos del orden secuencial de pagos, a entidad competente le informará

la decisión final respecto a su solicitud»; que la referida reclamante formuló una tercera acción de amparo el 18 de octubre de 2013, y fue concedida el 29 del mismo mes y año, y confirmada el 16 de enero de 2014 en la que ordenó dar respuesta de fondo a la petición, decisión que fue confirmada por el superior; que en atención a ello, el 5 de marzo de aquella anualidad reiteró los argumentos expresados en «la resolución 887».

Que la interesada promovió incidente de desacato y el Tribunal Administrativo se abstuvo de darle apertura toda vez que la petición había sido resuelta mediante Resolución 1389 de 2014; que frente a esta última la señora Reyes Hernández interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación siendo desatado el último con la resolución 00300 del 10 de abril de 2015; que esta decisión fue notificada personalmente a la peticionaria el 5 de noviembre de 2019; que el 3 de mayo de 2020 por conducto de apoderada judicial, la señora Zilia Inés Reyes Hernández comunicó al Ministerio de Salud la solicitud de audiencia de conciliación extraprocesal radicada ante la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, en la que pretende el pago de dos mil seiscientos millones de pesos (\$2.600.000.000.)

Por tal motivo ahora acude ante la jurisdicción constitucional, a fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, en consecuencia, solicitó que se revoque la decisión proferida en 1995 por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá comoquiera que la providencia censurada es irregular, atenta contra el erario público y no se surtió el grado jurisdiccional de consulta.

#### TRÁMITE DE LA PRIMERA INSTANCIA:

Por auto del 14 de mayo de 2020, la Sala de Casación Laboral admitió la demanda de tutela y corrió el traslado correspondiente a los sujetos pasivos aludidos.

El Juzgado 14 Laboral del Circuito de Bogotá se abstuvo de pronunciarse frente a los hechos y pretensiones formuladas en la demanda de tutela. Indicó la imposibilidad de remitir copia

del proceso ordinario promovido por Zilia Inés Reyes, por el cierre de las sedes judiciales de los juzgados laborales.

La Sala de Casación Laboral declaró improcedente la acción al encontrar incumplidos los requisitos de procedibilidad. En cuanto a la inmediatez, explicó que el fallo que reajustó la prestación laboral a Zilia Inés Reyes en 1995 y ocasionó la sanción moratoria de la cual ahora reclama el pago la ex empleada, se expidió en el año 2008, por tanto, halló injustificado el término de 11 años transcurrido entre el estudio técnico que concluyó las supuestas irregularidades y la solicitud de amparo como así lo permitió el Decreto 1211 de 1999.

Respecto a la subsidiariedad, tampoco encontró satisfecha esa exigencia de procedibilidad por varias razones. La primera de ellas, la tutela no es medio idóneo para pretender que se surta la consulta de la decisión de primera instancia adoptada por el Juzgado 14 Laboral del Circuito, lo que puede solicitar a la instancia correspondiente, sin que así lo hubiera hecho.

En segundo lugar, expuso que luego de conocer las supuestas irregularidades en el fallo de segunda instancia, debió acudir a la acción de revisión consagrada en el art. 20 de la Ley 797 de 2003. Finalmente, explicó que Zilia Reyes convocó al Ministerio de Salud y de la Protección ante la Procuraduría General de la Nación para conciliar por la vía extrajudicial la suma de \$2.600.000.000, por tanto, será al interior del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho donde se discuta la legalidad de los actos administrativos con los que suspendió el pago a favor de Reyes.

Notificado el fallo de primera instancia el Ministerio de Salud y de la Protección Social lo impugnó. En esencia, reiteró los argumentos expuestos en la demanda de tutela. Agregó que la inmediatez está demostrada en el trámite constitucional pues posteriormente al pronunciamiento que condenó al pago de la sanción moratoria en el 2008, a través de diversos fallos de tutela, Zilia Reyes logró adelantar el número que le fue asignado para el

estudio y pago de la acreencia laboral, resultando como última actuación judicial la del año 2014 cuando un juez dispuso se le respondiera nuevamente como así lo acataron negando el pago a través de la Resolución 1389 de 2014.

En cuanto a la subsidiariedad se limitó a invertir el argumento expuesto por la Sala a quo en cuanto a la posibilidad que tuvo de acudir a la acción de revisión de conformidad con la Ley 797 de 2003. Así mismo, insistió que el Decreto 1211 de 1999 habilitó la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección de los derechos de la accionante.

Finalmente, hizo un recuento de la regulación del orden secuencial de pagos para la revisión de las solicitudes fundamentadas en conciliaciones, sentencias, mandamientos de pago y resoluciones que ordenaron el pago de tales títulos, todo para concluir que “en aplicación del citado Decreto debe respetar el orden de precedencia de las reclamaciones, condición institucional que impide acudir de manera oportuna en busca de amparo constitucional”.

#### CONSIDERACIONES DE LA CORTE:

1. De conformidad con lo previsto en el art. 32 del Decreto 2591 de 1991, la Sala es competente para resolver la impugnación propuesta, que se dirige contra el fallo emitido por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.
2. La entidad accionante cuestiona la sentencia de segunda instancia emitida el 13 de febrero de 1995 por parte de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá al interior del proceso ordinario laboral promovido por Zilia Inés Reyes Hernández contra la extinta Puertos de Colombia. Centró la censura en los hallazgos reportados por el grupo de entidades liquidadas, que determinó irregularidades en el fallo que derivó en la condena de sanción moratoria injustificada.
3. Referente a la acción pública que nos ocupa, ha de precisarse que el artículo 86 de la

**Constitución Política** establece que se trata de un mecanismo concebido para la protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por cualquier acción u omisión, siempre que no exista otro recurso o medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La doctrina constitucional ha sido clara y enfática en señalar que cuando se trata de providencias judiciales, la acción de tutela solamente resulta procedente de manera excepcional, pues como regla general la inconformidad de las partes con lo resuelto por los funcionarios judiciales ha de ser planteada y debatida en forma oportuna, acudiendo para ello a los medios de impugnación instituidos en los códigos de procedimiento.

No obstante, por vía jurisprudencial se ha venido decantando el alcance de tal postulado, dando paso a la procedencia de la acción de tutela cuando se trate de actuaciones que carezcan de motivación o fundamento objetivo, contrariando su voluntad para hacer imperar la arbitrariedad y el capricho del funcionario, o resulten manifiestamente ilegales, de ahí que, por excepción se permitirá que el juez de tutela pueda intervenir en orden a hacer cesar los efectos nocivos que la vía de hecho detectada puede ocasionar en relación con los derechos fundamentales.

4. De acuerdo con la jurisprudencia, se incurre en vía de hecho cuando existe: a) un defecto orgánico (falta de competencia del funcionario judicial); b) un defecto procedimental absoluto (desconocer el procedimiento legal establecido); c) un defecto fáctico (que la decisión carezca de fundamentación probatoria); d) un defecto material o sustantivo (aplicar normas inexistentes o inconstitucionales); e) un error inducido (que la decisión judicial se haya adoptado con base en el engaño de un tercero); f) una decisión sin motivación (ausencia de fundamentos fácticos y jurídicos en la providencia); g) un desconocimiento del precedente y h) la violación directa de la Constitución.

Bajo ese derrotero, se impone recordarle a la parte accionante que, siendo la tutela un mecanismo de protección excepcional frente a providencias judiciales, su prosperidad va ligada al cumplimiento de “ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad” (CC C-590/05 y T-332/06) que implican una carga para ella no solamente en su planteamiento, sino también en su demostración, como lo ha expuesto la propia Corte Constitucional, pues las sentencias que hacen tránsito a cosa juzgada gozan de la triple presunción de acierto, legalidad y constitucionalidad, que brindan seguridad jurídica a las decisiones judiciales, necesaria para la consolidación del Estado de Derecho. Solo por vulneraciones constitucionales, relativas a los derechos fundamentales, mediante acciones reflejadas en los hechos, oportuna y claramente planteados y demostrados, se puede desvirtuar dicha presunción.

5. Se advierte, en primer lugar, que la censura se produce 11 años después de la fecha en que se expidió la resolución por la cual se dispuso el pago de la sanción moratoria a favor de Reyes Hernández, ese lapso es excesivo y desproporcionado, no obstante los esfuerzos de la impugnante por explicar que, a partir del año 2008, continuó el trámite administrativo y algunas acciones constitucionales en el año 2014 obligaron al Ministerio de Salud a negar por segunda vez el pago del monto reclamado por la actora.

Con todo, así se contabilizará el tiempo desde esa última gestión, también sería desmesurado acudir a la acción de tutela luego de transcurrir 5 años después de tener el conocimiento de las supuestas irregularidades judiciales que ponen en riesgo el erario público.

De ahí que no haya acatado la recurrente el requisito de inmediatez, que constituye requisito de procedencia de la acción de tutela, el cual exige que quien sienta lesionados o amenazados sus derechos fundamentales, la interponga en un término razonable. De lo contrario, no se explicaría la necesidad de acudir a este mecanismo de protección urgente. Ello, de entrada, deriva en la improcedencia de la pretensión constitucional.

6. Seguidamente se dirá que, contrario a lo sostenido por la recurrente, a través del Acto Legislativo 01 de 2005 se adicionó un inciso al artículo 48 de la [Constitución Política](#), acorde con el cual se impuso al legislador la creación de un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas con abuso del derecho o sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales válidamente celebrados.

En cumplimiento de lo anterior, los artículos 20 de la Ley 797 de 2003 y 30 a 34 de la Ley 712 de 2001 disponen que el recurso de revisión relacionado con el reconocimiento de sumas periódicas a cargo del Tesoro Público o de fondos de naturaleza pública, debe presentarse dentro de los 5 años siguientes a la ejecutoria de la providencia que declara el derecho.

En ese orden, es manifiesto que la parte actora podía hacer uso del mencionado medio de impugnación, pero tampoco lo hizo en debida forma, con lo cual se refuerza la improcedencia de la protección demandada, ahora, desde la perspectiva del requisito de subsidiariedad también propio de la tutela.

7. Ahora bien, adicional a lo anterior, se destaca de la demanda de tutela que el 10 de agosto de 2011 el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión Pasivo Social Puertos de Colombia expidió la Resolución 887 con la que reiteró la negativa del pago de la acreencia y “ordenó sustraer el crédito del orden secuencial de pago y dispuso nuevamente compulsar copias con destino a la Fiscalía 7ª de la Unidad Nacional de Delitos contra la Administración Pública, Estructura de Apoyo para el tema FONCOLPUERTOS1”. De lo anterior surge la posibilidad de que el Ministerio de Salud solicite las medidas necesarias para el restablecimiento de sus derechos dentro de la investigación penal si aquella se encuentra en trámite, a través de la figura de tercero incidental, tal como lo prevé el artículo 138 de la Ley 600 de 2000, normatividad por la cual se regula la actuación referida:

(...) Es toda persona natural o jurídica, que sin estar obligada a responder penalmente por

razón de la conducta punible, tenga un derecho económico afectado dentro de la actuación procesal.

El tercero incidental podrá personalmente o por intermedio de abogado, ejercer las pretensiones que le correspondan dentro de la actuación. Podrá solicitar la práctica de pruebas relacionadas con su pretensión, intervenir en la realización de las mismas, interponer recursos contra la providencia que decida el incidente y contra las demás que se profieran en su trámite, así como formular alegaciones de conclusión cuando sea el caso. Su actuación queda limitada al trámite del incidente.

8. Sin perjuicio de lo anterior, también cuenta con otro escenario propio para oponerse al pago de la acreencia laboral por \$2.600.000.000 de pesos, pues informó que Zilia Inés Reyes promovió la acción de nulidad en contra de la resolución que suspendió el pago de la sanción moratoria por no inclusión de la prima de antigüedad como factor constitutivo de salario y se encuentra próxima la fecha para la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, en donde podrá oponerse a las pretensiones económicas de Reyes Hernández, bajo los mismos argumentos que se postulan en este trámite constitucional y defender la legalidad de los actos administrativos 1389 y 2540 de 2014.

En consecuencia, se confirma la decisión de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión de Tutelas 2 de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

1. CONFIRMAR la improcedencia de la acción de tutela presentada por el

Ministerio de Salud y de la Protección Social                    contra                    la                    Sala Laboral del  
Tribunal Superior de Bogotá y el Juzgado 14                    Laboral del Circuito de esa ciudad.

2.        NOTIFICAR esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

3.        REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

HUGO QUINTERO BERNATE

LUIS ANTONIO HERNÁNDEZ BARBOSA

FABIO OSPITIA GARZÓN

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1        Cuaderno demanda de tutela, folio 6.

1