

Sentencia T-224/03

ACCION DE TUTELA-Improcedencia sobre controversias económicas

Puede concluirse que la acción de tutela ha sido consagrada constitucionalmente y desanollada legalmente, como un mecanismo encaminado a la protección de derechos fundamentales vulnerados y no para solucionar aspectos de otra índole como los de orden económicos, salvo casos excepcionales, en los que el cumplimiento de una obligación de este tipo, dependa la salvaguardia directa de un derecho fundan1ental. Por fuera de estos supuestos excepcionales, el pago de cualquier obligación económica debe pretenderse ante la autoridades constituidas para ello, pues el juez constitucional no puede invadir espacios que no le corresponden.

DEBIDO PROCESO-Inexistencia de vulneración por no pago de obligaciones originadas en libranzas firmadas por empleados

Advierte la Corte que el accionante interpreta erradamente el alcance que la Constitución y la jurisprudencia le han dado al derecho fundamental al debido proceso, como se estableció en apartados anteriores. Ya que, en el presente caso, las autoridades demandadas, Municipio y Tesorería, no adelantaban actuación alguna en contra de la parte accionante, de la cual puedan generarse conductas arbitrarias que constituyan infracción al debido proceso.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Sólo se aplica en actuaciones judiciales y ante autoridades judiciales

El alcance del ejercicio de este derecho se debe aplicar a las actuaciones judiciales que se formulan ante los jueces y sus diferentes fases, situación que no encaja en la presente tutela por cuanto la Alcaldía y Tesorería, no tienen el carácter de autoridad judicial, ni su incumplimiento de orden económico para con la Sociedad accionante, implica tampoco vulneración a este derecho fundamental.

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-No es aplicable para el caso

Este principio se presenta ante un cambio brusco de normatividad o ante la imposición de medidas de manera intempestiva por parte de la autoridad que afectan los derechos de las personas, los cuales a pesar de no tratarse de derechos adquiridos, ocasionan un grave

perjuicio al administrado, debiendo por tanto, el Estado adoptar las medidas que le permitan a las individuos adaptarse a la nueva situación. En este caso la doctrina de la confianza legítima no tiene aplicación por cuanto el medio indicado para establecer la efectividad del pago de lo adeudado a la sociedad accionante es el propio Acuerdo de Reestructuración como se explicó anteriormente, establecido en la Ley 550 de 1999. Proporcionando así el Estado los medios que permiten adaptarse a esta situación del proceso de reestructuración de un ente territorial. No comparte entonces esta Sala, la decisión de instancia de ordenar el pago de la suma solicitada por el accionante, pues lejos de amparar derecho fundamental alguno, desconoció el interés general que implican los procesos de reestructuración y la jurisprudencia de esta Corte en materia de derechos fundamentales asociados al pago de sumas de dinero.

MUNICIPIO-Incumplimiento en pago de obligaciones originadas en libranzas firmadas por empleados/ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN MUNICIPIO-Medio para que acreedores puedan obtener pago de lo debido

La misma ley consagra los mecanismos adecuados para que la sociedad recupere el dinero adeudado. El acuerdo de reestructuración, si bien no es de naturaleza judicial, es el medio idóneo para que los acreedores de las entidades territoriales, dentro de un marco legal y un plazo definido, obtengan el pago de lo debido, esto, sin perjuicio de que el juez pueda intervenir si se presentan controversias acerca de la eficacia del acuerdo celebrado. Ante la improcedencia de la tutela para obtener el pago de sumas de dinero, la no constatación en este caso de vulneración a derecho fundamental alguno, la situación especial de la entidad demandada sometida al trámite del proceso de reestructuración de que trata la Ley 550 de 1999 y la necesidad de garantizar el saneamiento fiscal del Municipio, la Sala procederá a revocar el fallo de instancia, proferido por el Juzgado y denegará el amparo solicitado por el accionante. Finalmente en atención a los hechos que se han analizado en esta providencia, observa la Corte que el Alcalde desarrolló conductas que posiblemente podrían llegar a constituirse en infracciones penales y disciplinarias, al descontar de los salarios de los trabajadores lo correspondiente, sin cancelarle a la sociedad accionante. Por tal razón se ordenará compulsar copias, a fin de que sea investigado por las autoridades competentes para el efecto.

Referencia: expediente T-666547

Acción de tutela instaurada por Max Naimark Bloch contra el Municipio y la Tesorería Municipal de Magangué.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil tres (2003).

La Sala Novena de revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo emitido el 23 de septiembre de 2002 por el Juzgado 10 Civil Municipal de Magangué en el trámite de la acción de tutela iniciada por Max Neimark Bloch contra el Municipio y la Tesorería de Magangué.

I. ANTECEDENTES

El accionante Max Neimark Bloch, actuando mediante apoderada judicial, interpuso acción de tutela contra el Municipio de Magangué y su Tesorería, por considerar violados sus derechos fundamentales al “acceso a la administración de justicia, debido proceso y legítima confianza”.

Sustenta la solicitud de tutela en los siguientes hechos:

1. Adujo que es titular legítimo de un crédito contenido en documentos de libranzas, expedidos a nombre de varios docentes del Municipio de Magangué. En tales libranzas está suscrita la obligación a cargo de la Alcaldía de Magangué de descontar mensualmente de la nómina municipal lo correspondiente a cada cuota, en monto o porcentaje acorde a la ley.

2. En el escrito de tutela la apoderada judicial señaló: “en cada nómina existe una columna que indica el valor del descuento efectuado al salario de cada uno de los trabajadores que autorizaron a dicho descuento y que fueron hechos a favor de mi mandante, con sus correspondientes disponibilidades presupuestales, certificación expedida por el

representante legal de entonces, del Municipio de Magangué (...)."

3. Manifestó que dichas sumas de dineros han sido retenidas arbitrariamente por el Municipio de Magangué.

4. Indicó el actor que, con ocasión de lo anterior, por haberse constituido una relación de carácter laboral, presentó demanda ejecutiva laboral contra el Municipio de Magangué, ante el Juzgado Civil del Circuito (Hoy Juzgado Primero Civil del Circuito). Esta autoridad judicial denegó el mandamiento de pago, por considerar que esta clase de proceso no era el adecuado para la ejecución que pretendía el demandante. En igual sentido se pronunció el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena - Sala Laboral, en segunda instancia.

5. Consideró que con tales actuaciones le fueron vulnerados los derechos al acceso a la administración de justicia y al debido proceso, toda vez que se trataba de "documentos que acreditan la obligación clara, expresa y exigible" a su favor y no existe otro medio de defensa judicial al que pudiera acudir en contra de las entidades demandadas.

6. Preciso que el Estatuto Orgánico de Presupuesto, Decreto 111 de 1998, dispone que cuando un gasto ha sido ordenado en debida forma, esto es, con su respectiva reserva presupuestal y aquél expira, "debe imputarse con cargo al rubro de vigencias expiradas o déficit fiscal, por aquello de que la administración no puede enriquecerse sin justa causa".

7. Afirmó que como el Municipio de Magangué se acogió a los efectos de la Ley 550 de 1999, entre los cuales está no poder adelantar procesos ejecutivos en su contra, se le está vulnerando de esta forma también el ejercicio del derecho al acceso a la administración de justicia, lo cual le representa un "grave perjuicio irremediable".

8. Finalmente expresó que la actuación de administración vulneró el principio de la buena fe, "trastocando uno de los fines esenciales del Estado, determinado por la seriedad en las transacciones con la administración".

Por todo lo anterior, el accionante acudió a este medio de defensa judicial, con el fin de que se ordenara al Municipio de Magangué, cancelar a su favor la suma de ciento cuatro millones, novecientos veintiséis mil, novecientos cincuenta y dos pesos (\$104.926.952,00) más la indexación y los intereses moratorios respectivos.

II. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

En escrito allegado el 12 de septiembre de 2002 al juez de instancia el señor Gonzalo Botero Maya, en su calidad de Alcalde de Magangué, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, contesto el escrito de tutela de la referencia.

Manifestó que la demanda fue dirigida en forma equivocada, pues a su juicio la supuesta vulneración a “la legítima confianza, libre acceso a la administración de justicia y al debido proceso” presentó con ocasión a las actuaciones del Juez Primero Civil del Civil del Circuito de Magangué y su superior jerárquico, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

Argumentó adicionalmente que el conflicto generado en virtud de los hechos aquí narrados, no es de carácter laboral; por tal razón consideró que la tutela no es el mecanismo judicial procedente. Además indicó que “ le queda al accionante la vía ordinaria que en ningún momento prescribe la ley 550 para hacer valer sus derechos mediante la acción in ren verso por que en lo que si está de acuerdo el Municipio de Magangué es que puede existir un enriquecimiento sin causa”.

III. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN.

En sentencia del 23 de septiembre de 2002, el Juzgado 1° Civil Municipal de Magangué concedió tutela en cuestión, por considerar que el accionante, por medio de su apoderado, “agotó la vía judicial que estimo adecuada, una vez se hicieron todos los descuentos por libranzas”, esto es, el proceso ejecutivo en el cual denegaron el mandamiento de pago. Anotó luego de la decisión de segunda instancia en junio 21 de 2002, el municipio de Magangué se acogió a los efectos de la Ley 550 de 1999, lo que tornaba imposible adelantar proceso judicial alguno. Consideró que lo anterior perjudicó los intereses del demandante, limitando así el derecho al acceso a la administración de justicia.

De igual manera manifestó que el principio de la “legítima confianza”, fundado en la buena fe, fue vulnerado por la Administración al incumplir las obligaciones surgidas con ocasión de la expedición de las mencionadas libranzas.

Por lo anterior, el juez de conocimiento resolvió tutelar los derechos fundamentales al “libre acceso a la administración de justicia, legítima confianza y debido proceso”. Ordenó a la

Alcaldía Municipal de Magangué que dentro del término de diez días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la sentencia, reembolsara, depositara o cancelara a la parte accionante la suma ciento cuatro millones, novecientos veintiséis mil, novecientos cincuenta y dos pesos (\$104.926.952,00), con su respectiva indexación. Así mismo, le concedió el término adicional de un mes calendario para que, en el evento en que la Administración Municipal no pudiera cumplir al vencimiento del plazo inicialmente señalado, realizara las apropiaciones presupuestales correspondientes, so pena de incurrir en desacato.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

4.1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y además disposiciones pertinentes.

4.2. Problemas jurídicos planteados.

De acuerdo a los hechos anteriormente descritos, corresponde a esta Sala de Revisión determinar: i) si la acción de tutela es procedente para proteger derechos fundamentales asociados al pago de una suma de dinero y, ii) si el incumplimiento por parte del Municipio de Magangué en el pago de obligaciones surgidas con ocasión de libranzas suscritas por funcionarios de dicha entidad a favor de la sociedad C.M.C Ltda., iii) la negación del mandamiento u orden de pago en el proceso ejecutivo adelantado en el Juzgado 1° Civil del Circuito, decisión confirmada por el Tribunal Superior de Cartagena, iv) el hecho de que el actor esté imposibilitado para adelantar procesos en contra del Municipio en mención, por estar éste bajo el régimen de la Ley 550 de 1999, constituyen vulneración a los derechos fundamentales de debido proceso, acceso a la administración de justicia y la confianza legítima del accionante por parte de la Alcaldía y Tesorería Municipal de Magangué.

4.3. Solución al problema jurídico planteado

Para resolver los problemas jurídicos suscitados, la Sala expondrá los criterios generales señalados por esta Corporación respecto a la acción de tutela cuando se trate de solucionar

conflictos económicos, así como el alcance de cada uno de los derechos fundamentales aducidos por el accionante como vulnerados para aplicarlos al presente caso.

Previo a lo anterior, la Sala hará referencia acerca de los derechos fundamentales que le asisten a la persona jurídica y la procedencia de la tutela para su protección, así como a la legitimación por activa cuando se actúa en representación de una persona jurídica.

4.4. Derechos fundamentales de las personas jurídicas y legitimación por activa.

De conformidad a lo preceptuado por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la tutela puede ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. En este sentido, la Corte ha manifestado que la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, salvo algunas excepciones, se predica tanto de la persona natural como jurídica.

Es decir, esta corporación ha reconocido la titularidad de ciertos derechos fundamentales en cabeza de las personas jurídicas, como también ha negado la protección de otros derechos que, por su naturaleza, se predicen sólo de las personas naturales, tal es el caso del derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte¹.

Así, en Sentencia SU-182 de 1998, la Corte además de señalar derechos fundamentales que le asisten a la persona jurídica, precisó en qué eventos es procedente su protección por vía de tutela. En tal pronunciamiento aclaró que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data, entre otros. A su vez, expresó que las personas jurídicas gozan de todas las garantías constitucionales para su ejercicio, como la acción de tutela, en circunstancias en las cuales sus derechos fundamentales sean vulnerados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular.

De igual forma, se ha expuesto que las personas jurídicas como bien es sabido, de conformidad con el art. 1º, num. 16 del Decreto 2282 de 1989, que modificó el art. 44 del Código de Procedimiento Civil sólo pueden actuar mediante persona que los represente.

Frente a lo anterior, en el caso sub-judice, se tiene que el actor corresponde a una persona jurídica "Sociedad C.M.C Ltda.. o Muebles Jamar", debidamente acreditada en certificado expedido por la Cámara de Comercio de la ciudad de Cartagena (fls. 236 a 238), acudiendo a este medio de defensa judicial, por conducto de su representante legal señor Max Neimarrk Bloch, quien finalmente intervino por medio de apoderada judicial.

Así lo anterior, resulta claro que la sociedad C.M.C Ltda. o Muebles Jamar como persona jurídica, es titular de derechos que puede hacer valer su protección a través de la tutela cuando se vean vulnerados y como tal, la legitimación por activa se encuentra constituida en el tramite de la presente acción de tutela, por cuanto el accionante es su representante legal.

4.5 Procedencia excepcional de la tutela para resolver asuntos económicos.

El artículo 86 de la Carta Política y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991 señalan claramente que el objeto de la acción de tutela es la protección de derechos constitucionales fundamentales. Por consiguiente, no procede para resolver conflictos de naturaleza económica, pues, es claro que para estos casos existen el ordenamiento jurídico innumerables mecanismos de protección judicial.

Al respecto en sentencia T-470 de 19982, La Corte se señaló lo siguiente:

"Las controversias por elementos puramente económicos, que dependen de la aplicación al caso concreto de las normas legales -no constitucionales- reguladoras de la materia, exceden ampliamente el campo propio de la acción de tutela, cuyo único objeto, por mandato del artículo 86 de la Constitución y según consolidada jurisprudencia de esta Corte, radica en la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos constitucionales fundamentales, ante actos u omisiones que los vulneren o amenacen.

En consecuencia, el rechazo de la acción de tutela por improcedente, respecto de la pretensión de orden económico, es lo que impone la Carta Política (C.P., art. 86), en la medida en que no se trata de la vulneración de un derecho fundamental y dado que el interesado cuenta con la acción y los recursos ordinarios necesarios " .

“Constituye regla general en materia del amparo tutelar, que la jurisdicción constitucional debe pronunciarse sobre controversias de orden estrictamente constitucional; por lo tanto, resultan ajenas a la misma las discusiones que surjan respecto del derecho... , cuando el mismo es de índole económica, en tanto que las discusiones de orden legal escapan a ese radio de acción de garantías superiores, pues las mismas presentan unos instrumentos procesales propios para su trámite y resolución.

A lo anterior debe añadirse que uno de los presupuestos de procedibilidad de la acción de tutela lo constituye, precisamente, la amenaza o vulneración de derechos fundamentales de las personas, cuyos efectos pretenden contrarrestarse con las respectivas órdenes de inmediato cumplimiento proferidas por los jueces de tutela, en razón a la primacía de los mismos (..)”³.

Por tanto, puede concluirse que la acción de tutela ha sido consagrada constitucionalmente y desanollada legalmente, como un mecanismo encaminado a la protección de derechos fundamentales vulnerados y no para solucionar aspectos de otra índole como los de orden económicos, salvo casos excepcionales, en los que el cumplimiento de una obligación de este tipo, dependa la salvaguardia directa de un derecho fundan1ental. Por fuera de estos supuestos excepcionales, el pago de cualquier obligación económica debe pretenderse ante la autoridades constituidas para ello, pues el juez constitucional no puede invadir espacios que no le corresponden.

4.6 El derecho al debido proceso

El derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 29 de la Carta Política, comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es de claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales.

Por tanto, toda actuación tanto de funcionarios judiciales como de autoridades administrativas, debe observar y respetar los procedimientos previamente establecidos para preservar las garantías que buscan proteger los derechos de quienes están involucrados en una situación o relación jurídica, cuando dicha actuación, en un caso concreto, podría

conducir a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción.

Así, esta Corporación ha sostenido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en aquellos casos donde la actuación de la autoridad pública, y en particular de la autoridad judicial, carece de fundamento objetivo y solo obedece a decisiones caprichosas y arbitrarias adelantadas con extralimitación de funciones, generando como consecuencia la violación o amenaza de derechos fundamentales de la persona, e incurriendo de esa manera en lo que se ha denominado vía de hecho.

Al respecto, esta Sala en reciente sentencia se pronunció de la siguiente manera:

“El artículo 29 de la Carta Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, como el conjunto de garantías que buscan la protección del individuo que se halle incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante el trámite procesal se respeten las formalidades propias de cada juicio y se logre la aplicación correcta de la justicia. Para que la protección a este derecho sea efectiva, es necesario que cada una de las etapas procesales estén previamente definidas por el legislador, pues, de lo contrario, la función jurisdiccional quedaría sujeta a la voluntad y arbitrio de quienes tienen la función de solucionar los conflictos de los asociados y de resolver sobre la interdependencia de sus derechos. Esta previa definición legal de los procedimientos que constituyen el debido proceso, se denomina las “formas propias de cada juicio”, y se constituye por lo tanto, en la garantía de referencia con que cuentan las personas para determinar en qué momento la conducta de los jueces o de la administración se convierte en ilegítima, por desconocerse lo dispuesto en las normas legales, situación en la cual la actuación configura una vía de hecho”⁴.

Además en la sentencia T-008/985, la Corte sistematizó las diversas modalidades en que se puede presentar la vía de hecho, las cuales se pueden originar en defectos sustantivo, orgánico, fáctico y de procedimiento.

Conforme a la sentencia en cita, la vía de hecho se configura cuando la decisión impugnada se funda en una norma evidentemente inaplicable (defecto sustantivo); cuando el funcionario que adoptó la providencia no tenía ningún tipo de competencia para producirla (defecto orgánico); cuando resulta incuestionable que el funcionario judicial carece de apoyo probatorio que le permite la aplicación del supuesto legal en que se sustenta la decisión

(defecto fáctico); y finalmente, cuando el funcionario judicial actúa completamente por fuera del procedimiento establecido (defecto procedimental).

4.7.- Derecho al acceso a la administración de justicia.

El derecho al acceso a la administración de justicia está consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política, que establece:

“Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

Así mismo, es un derecho cuyo contenido se encuentra desarrollado por el legislador. La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en su artículo 1º, la define como “la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ella, con el fin de realizar la convivencia social lograr y mantener la concordia nacional”.

En este orden de ideas, el derecho al acceso a la administración de justicia hace referencia a la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para procurar la integridad del orden jurídico y la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses.

Este derecho si bien no está consagrado dentro del capítulo 1 “De los Derechos Fundamentales 11 del Título 2 de la Constitución, es considerado como fundamental por la jurisprudencia constitucional y en consecuencia, es procedente su protección por vía de tutela.

Así enfatizó esta Corte, en reciente sentencia sobre este tema:

“...El artículo 229 de la Constitución Política consagra expresamente el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el cual se traduce en la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales

previstas en las leyes. Por su intermedio, se le otorga a los individuos una garantía real y efectiva, previa al proceso, que busca asegurar la realización material de éste, previniendo en todo caso que pueda existir algún grado de indefensión⁶ frente a la inminente necesidad de resolver las diferencias o controversias que surjan entre los particulares como consecuencia de sus relaciones interpersonales-, o entre éstos y la propia organización estatal.

(...)

En este sentido, el acceso a la administración de justicia es para los coasociados una necesidad inherente a su propia condición humana, ya que - lo ha sostenido la jurisprudencia- “sin él los sujetos y la sociedad misma no podrían desarrollarse y carecerían de un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica, como es la aplicación oportuna y eficaz del ordenamiento jurídico que rige a la sociedad, y se daría paso a la primacía del interés particular sobre el general, contrariando postulados básicos del modelo de organización jurídica - política por el cual optó el Constituyente de 1991.”⁷

6.3. Por ello, el derecho que se le reconoce a las personas, naturales o jurídicas, de demandar justicia le impone a las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo de! Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, la obligación correlativa de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo. No existe duda que cuando el artículo 229 Superior ordena “garantiza[r] el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia “, está adoptando como imperativo constitucional del citado derecho su efectividad, el cual comporta el compromiso estatal de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas “⁸.

4.8. Confianza legítima.

La confianza legítima es un principio originado en el derecho alemán; que en términos de esta Corporación tiene su fundamento en los postulados constitucionales de seguridad jurídica, respeto al acto propio y buena fe⁹ y constituye un instrumento válido para evitar el abuso del derecho.

Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses públicos y privados, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse. Al respecto la Corte ha dicho:

“Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política “10.

En síntesis se trata de una situación especial que goza de una cierta protección, por cuanto existían razones que justificaban la confianza del administrado en que la regulación respectiva que lo amparaba se seguiría manteniendo.

V. CASO CONCRETO

5.1.- Debido proceso.

El accionante manifestó en su escrito de tutela que el incumplimiento por parte del municipio configuraba una vía de hecho. En este sentido su apoderada judicial señaló: “Los pretextos alegados, así como la situación financiera del municipio y la falta de disponibilidad presupuestal contradicen abiertamente los mandatos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y los preceptos contenidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y configuran una abierta vía de hecho, que amenaza los derechos fundamentales reclamados por mi cliente, que no puede reclamar que se le devuelvan sus propios dineros, que en forma arbitraria y dolosa mantiene retenidos la administración “.

De lo anterior, advierte la Corte que el accionante interpreta erradamente el alcance que la Constitución y la jurisprudencia le han dado al derecho fundamental al debido proceso, como

se estableció en apartados anteriores. Ya que, en el presente caso, las autoridades demandadas, Municipio y Tesorería de Magangué, no adelantaban actuación alguna en contra de la parte accionante, de la cual puedan generarse conductas arbitrarias que constituyan infracción al debido proceso.

Lo que se evidencia de los medios de prueba, es que la Sociedad C.M.C Ltda. o Muebles Jamar suscribió con los trabajadores del Municipio de Magangué documentos de libranzas, para los cuales los diferentes empleados municipales autorizaban a la Alcaldía Municipal mencionada descontar por nómina lo adeudado a la citada sociedad, sin que este hecho constituya actuación alguna por parte de las entidades accionadas violatoria del debido proceso; resultando, en sentido contrario, sí un posible incumplimiento de la administración municipal al retener los dineros que debía entregar a la sociedad accionante, circunstancia que igualmente no alcanza a generar violación alguna a este derecho fundamental.

De otro lado, se encuentra demostrado que el demandante previo a instaurar acción de tutela, acudió a la jurisdicción ordinaria con el fin de dar inicio a un proceso laboral ejecutivo en contra del Municipio de Magangué y la Tesorería, habiendo sido rechazado el mandamiento de pago, inicialmente por el Juzgado 1° Civil del Circuito de Magangué y el Tribunal Superior de Cartagena, quien confirmó lo del a-quo.

En síntesis, fueron argumentos de aquellas decisiones judiciales: “se observa que la obligación reclamada por la parte ejecutante no nace ni tiene causa u origen en una relación laboral; tan cierto es ello que la relación laboral existe como lo manifiesta el libelo entre el ente territorial denominado MUNICIPIO DE MAGANGUÉ y los empleados que se mencionan en la demanda. No existe relación de trabajo y mucho menos contrato entre la parte demandante, CM.C LTDA O MUEBLES JAMAR, Y el ente territorial demandado”,

Lo cual, lleva a la Corte a deducir que las decisiones judiciales señaladas, ninguna relación guardan con el incumplimiento de la Alcaldía y Tesorería Municipal de Magangué que es la parte accionada en esta tutela, al retener los dineros descontados a los trabajadores y adeudados a la sociedad accionante, que permita deducir vulneración al artículo 29 de la Carta Política por parte de la administración municipal, además de estas entidades municipales, no se colige, actuación o decisión que llegue a vulnerar el debido proceso y por ende, constituir vía de hecho; máxime que, como se ha señalado en varias oportunidades por

esta Corporación, la vía de hecho, solo resulta viable predicada de manera excepcional en decisiones judiciales.

5.2. Acceso a la administración de justicia.

El accionante considera vulnerado este derecho en virtud de dos situaciones, la primera que hace referencia a un tema ya tratado y tiene que ver con la negación del n1andamiento de pago en el proceso ejecutivo laboral que adelantó ante el Juzgado Civil del Circuito de Magangué y, la segunda, relacionada con la imposibilidad de poder adelantar nuevos procesos ejecutivos en contra del Municipio, por encontrarse actualmente intervenido, toda vez que la Ley 550 de 1999 no lo permite.

En cuanto a la primera situación, observa la Corte que al accionante no le asiste razón. El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia comprende en su ámbito las sucesivas fases de tramitación de las peticiones de actuación que se formulan al órgano de justicia y la respuesta que éste caso dé a las mismas.¹¹ Así mismo, impone la obligación a los jueces de evitar dilaciones injustificadas al contestar y procurar la igualdad material de las partes vinculadas al proceso.

En efecto, el alcance del ejercicio de este derecho se debe aplicar a las actuaciones judiciales que se formulan ante los jueces y sus diferentes fases, situación que no encaja en la presente tutela por cuanto la Alcaldía y Tesorería de Magangué, no tienen el carácter de autoridad judicial, ni su incumplimiento de orden económico para con la Sociedad accionante, implica tampoco vulneración a este derecho fundamental.

En cuanto a la segunda situación, la prohibición de adelantar procesos de ejecución en contra de una entidad territorial intervenida se encuentra contemplada en el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 que reza:

“Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, V no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos v recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho. (subrayado fuera del texto)

La Corte, mediante sentencia C-493 de 2002 declaró la exequibilidad de esta norma, por considerar que las medidas allí contenidas resultaban razonables, proporcionadas y, coherentes con la finalidad de la Ley 550 y con la necesidad de recuperación institucional de las entidades territoriales. Aclaró además, que “estas medidas no constituyen una forma de extinción de las obligaciones a cargo de los departamentos, distritos y municipios sino un mecanismo para poder cumplir con ellas, en la medida en que se recupere la capacidad de gestión administrativa y financiera de la respectiva entidad territorial. De esta forma, considera la Corte que el legislador atiende adecuadamente la tensión que pudiese existir entre la prevalencia del interés general y los derechos que asisten a los acreedores del respectivo ente seccional o local que, en aplicación de la Ley 550, acude a un acuerdo de reestructuración.”

Así mismo, en relación con la vulneración del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia con ocasión a la suspensión de los procesos ejecutivos y a la imposibilidad de adelantar los mismos en contra de entidades territoriales que se encuentran sometidas al régimen de la Ley 550 de 1999, esta Corporación en reiteradas ocasiones ha aclarado que esta medida de reactivación económica no afecta tal derecho.

Al respecto ha precisado:

“(…) es claro que de la suspensión de los procesos ejecutivos o de la imposibilidad temporal de promover una ejecución contra una entidad acogida a la Ley 550 de 1999, no puede injerirse, per se, vulneración de derechos fundamentales. Si así fuera, ya que la imposibilidad temporal de promover ejecuciones o la suspensión de las ejecuciones en curso afecta a todos los acreedores, todos ellos podrían, por ese solo hecho, argumentar la vulneración de sus derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso y pretender su amparo constitucional. No obstante, es evidente que con tal proceder, se desnaturalizaría la Ley 550, concebida, entre otras cosas, como un mecanismo que permita la viabilidad económica y la reestructuración de las entidades territoriales.”¹²

Pese a tal prohibición, la misma ley consagra los mecanismos adecuados para que la sociedad C.M.C. Ltda. o Muebles Jamar recupere el dinero adeudado. El acuerdo de reestructuración, si bien no es de naturaleza judicial, es el medio idóneo para que los acreedores de las entidades territoriales, dentro de un marco legal y un plazo definido,

obtengan el pago de lo debido, esto, sin perjuicio de que el juez pueda intervenir si se presentan controversias acerca de la eficacia del acuerdo celebrado.

El mismo artículo 58 de la Ley 550 de 1999 establece que las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención contenidos en la misma ley, serán de igual forma aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones¹³.

El artículo 34 de la Ley, al referirse a los efectos del acuerdo de reestructuración establece: “como consecuencia de la función social de la empresa los acuerdos de reestructuración celebrados en los términos previstos en la presente ley serán de obligatorio cumplimiento para el empresario o empresarios respectivos y para todos los acreedores internos y externos de la empresa, incluyendo a quienes no hayan participado en la negociación del acuerdo o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en él... ”

En este orden de ideas, la solución es concurrir como acreedores del municipio para conseguir el pago de lo que se le adeuda y de acuerdo con los parámetros establecidos en el proceso de reestructuración del ente territorial.

Así lo anteriormente planteado, no encuentra la Sala que se haya vulnerado el derecho de acceder a la administración de justicia, máxime si se tiene en cuenta que el hecho de que no pueda ejecutar al Municipio, se trata de una imposibilidad legal, pero, es la propia Ley 550 de 1999 la que le señala las vías que debe agotar para obtener su resarcimiento económico.

5.3. La tutela y la solución de asuntos económicos.

No cabe duda en el presente asunto, que la finalidad primordial del accionante fue obtener el pago de la suma de ciento cuatro millones novecientos veintiseis mil novecientos cincuenta y dos pesos (\$104. 926. 952) por parte del Municipio de Magangué, con ocasión de las obligaciones existentes entre los funcionarios de la Alcaldía de dicho municipio y la sociedad accionante.

Lo que constituye una controversia de orden económico, escapando al campo propio de la acción de tutela, cuyo único objeto, por mandato del artículo 86 de la Constitución, radica en

la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos constitucionales fundamentales, ante actos u omisiones que los vulneren o amenacen. La jurisprudencia de la Corte, como se explicó anteriormente ha sido clara en denegar la procedencia de la tutela cuando se trata de hacer efectivo el cobro de deudas pendientes, como sucede en el presente caso, máxime cuando el accionante tiene otro medio de defensa para recuperar su crédito.

No obstante, la Corte, ha planteado una excepción a la regla comentada, en eventos similares a este, en el sentido de establecer que la acción de tutela puede prosperar de manera excepcional, a pesar de que la entidad se encuentra sometida al proceso que regula la Ley 550, en dos situaciones “cuando se trate de conseguir el pago de acreencias laborales o pensionales, siempre y cuando se consolide la vulneración o amenaza de quebrantamiento de derechos fundamentales del peticionario y sea evidente la existencia de un perjuicio irremediable “14.

Sin embargo, no se observa ninguna de tales excepciones en este caso, por tal razón no es procedente, como mecanismo de amparo. Ya que condicionar la tutela a dar solución a problemas económicos y por ende, ordenar el pago de la suma de dinero solicitada por el actor desnaturaliza el fin de esta y además entraríamos a suplir los procedimientos establecidos para esta clase de conflictos.

5.4. Confianza legítima.

Por último, en el caso sub-judice, tampoco resulta aplicable el principio de la “confianza legítima”, pues el accionante no comprendió el alcance de la relación que existe entre el artículo 83 de la Constitución Política y este principio y, desconoció además, la jurisprudencia respecto al tema.

Este principio, como quedó expuesto anteriormente, se presenta ante un cambio brusco de normatividad o ante la imposición de medidas de manera intempestiva por parte de la autoridad que afectan los derechos de las personas, los cuales a pesar de no tratarse de derechos adquiridos, ocasionan un grave perjuicio al administrado, debiendo por tanto, el Estado adoptar las medidas que le permitan a las individuos adaptarse a la nueva situación.

Por tanto, en este caso, la doctrina de la confianza legítima no tiene aplicación por cuanto el

medio indicado para establecer la efectividad del pago de lo adeudado a la sociedad accionante es el propio Acuerdo de Reestructuración como se explicó anteriormente, establecido en la Ley 550 de 1999. Proporcionando así el Estado los medios que permiten adaptarse a esta situación del proceso de reestructuración de un ente territorial.

No comparte entonces esta Sala, la decisión de instancia de ordenar el pago de la suma solicitada por el accionante, pues lejos de amparar derecho fundamental alguno, desconoció el interés general que implican los procesos de reestructuración y la jurisprudencia de esta Corte en materia de derechos fundamentales asociados al pago de sumas de dinero.

En consecuencia, ante la improcedencia de la tutela para obtener el pago de sumas de dinero, la no constatación en este caso de vulneración a derecho fundamental alguno, la situación especial de la entidad demandada sometida al trámite del proceso de reestructuración de que trata la Ley 550 de 1999 y la necesidad de garantizar el saneamiento fiscal del Municipio de Magangué, la Sala procederá a revocar el fallo de instancia, proferido por el Juzgado 1º Civil Municipal de Magangué y DENEGARÁ el amparo solicitado por el accionante.

Finalmente en atención a los hechos que se han analizado en esta providencia, observa la Corte que el señor Alcalde de Magangué desarrolló conductas que posiblemente podrían llegar a constituirse en infracciones penales y disciplinarias, al descontar de los salarios de los trabajadores lo correspondiente, sin cancelarle a la sociedad accionante. Por tal razón se ordenará compulsar copias, a fin de que sea investigado por las autoridades competentes para el efecto.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR el fallo adoptado por el Juzgado Civil Municipal de Magangué – Bolívar, el 23 de septiembre de 2002. En su lugar, se NIEGA la tutela interpuesta.

Segundo: ORDENAR que se compulsen copias a la Procuraduría Regional de Bolívar y a la

Fiscalía Seccional de Magangué, a fin de que sea investigada la conducta del señor Alcalde Municipal de Magangué.

Tercero: ORDENAR que por Secretaría General se de cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-411 de 1992

2 M.P Vladimiro Naranjo M

3 sentencia T-606 de 2000

4 T-726/02 M.P Clara Inés Vargas Hernández

5 M P. Eduardo Cifuentes Muñoz

6 Para estos efectos, se entiende por indefensión la ausencia del derecho a alegar y la imposibilidad de defender en juicio los propios derechos.

7 Sentencia T-476/98

8 Sentencia C-426 de 2002

9 Ver entre otras, las sentencias T-020 de 2000 y la C-478 de 1998.

10Ibidem..

11 Sentencia T-006 de 1992.

12 Sentencia T-1017 de 2002

13 Así, le serán aplicables las disposiciones relacionadas con el proceso de negociación y la celebración de los acuerdos de reestructuración.

14 Ver sentencia T-1160 de 2001.