

Sentencia T-240/02

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Alcance

El ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia implica la capacidad y oportunidad para pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de obtener a favor una sentencia declarativa, o también, con el fin de alcanzar una decisión que contribuya inmediatamente a la materialización de un derecho o interés legítimo ya reconocidos judicial o administrativamente. Por ello mismo, siendo este derecho autónomo y predicable de todos los habitantes del país, su configuración práctica ocurre al tenor del derecho material pretendido, en el entendido de que la apertura a la administración de justicia entraña siempre la oportunidad de ventilar en estrados judiciales la contienda que le interesa resolver a las partes, o los pedimentos formulados por los interesados dentro de los procesos de jurisdicción voluntaria o mixta.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Condiciones para que sea efectivo

Para que el acceso a la administración de justicia sea efectivo, son necesarias tres condiciones: 1) tener la oportunidad de iniciar la acción ante los jueces competentes; 2) disponer de los recursos necesarios para ejercer los derechos dentro del proceso; y 3) Contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez. De tal modo que, se vulnera este derecho cuando injustificadamente se impide su ejercicio merced a la retención de documentos indispensables al reclamo de un derecho material, sin que para nada importe el que un tal derecho material únicamente resida en la subjetividad del actor.

DEBIDO PROCESO-Vulneración por negativa de entrega de primera copia de sentencia para iniciar proceso ejecutivo para cumplimiento de sentencia/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Debe entregar primera copia de sentencia para iniciar proceso ejecutivo para cumplimiento de sentencia

En el caso de autos el título ejecutivo lo constituye la sentencia del Consejo de Estado, con el subsiguiente acto de liquidación de la Contraloría General de la República. En este sentido,

constátase cómo mientras en la sentencia se enuncian los parámetros del restablecimiento económico, y particularmente la fórmula de indexación a desarrollar, en la resolución de la Contraloría se concreta -no se sabe si satisfactoriamente- la liquidación ordenada en esa sentencia; resultando al efecto notoriamente improcedente el acudir a una acción, que como la de nulidad y restablecimiento del derecho, devolvería a la peticionaria hacia los dominios ya superados del proceso declarativo, con los potenciales perjuicios que ello podría acarrearle a sus derechos y al principio de la economía procesal, tan caro al sostenimiento y prosecución del aparato judicial. Por lo tanto, considerando que el quid del asunto se concentra en una obligación de hacer y dar a cargo de la Contraloría General de la República - ya declarada en sentencia judicial- no cabe duda alguna que la vía judicial a seguir es la correspondiente a la acción ejecutiva, para lo cual la actora precisa y merece la primera copia auténtica de la sentencia del Consejo de Estado. No existe ningún tipo de imposición legal que justifique o avale la retención de la primera copia de la sentencia por parte de la Contraloría General de la República. Siendo claro que la circunstancia de que una dependencia tenga el deber de atender y velar por el cumplimiento de las sentencias, no la autoriza en modo alguno para retener el título ejecutivo deprecado. Tampoco existe norma jurídica según la cual la primera copia de la sentencia resulta indispensable para soportar el pago realizado. Documento tal que ni siquiera se exige para que la entidad condenada pueda solicitar la disponibilidad presupuestal ante el Ministerio de Hacienda, bastando al respecto una copia auténtica según términos del artículo 1 del decreto 768 de 1993. Así, pues, la única lectura válida que se le puede dar a la conducta oficial de los respectivos funcionarios de la Contraloría, es la de un deliberado entorpecimiento del ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia de la demandante, en tanto le negaron injustificadamente la entrega del título ejecutivo para acudir ante los jueces laborales. Consecuentemente se vio quebrantado el derecho al debido proceso que asiste a la actora.

JUEZ DE TUTELA-Deber de actuar diligentemente cuando propone vía judicial a seguir

Cuando el juez de tutela orienta al demandante acerca de la vía judicial a seguir, debe observar con diligencia que existan los presupuestos para la acción que aconseja, porque de lo contrario podría auspiciar involuntariamente graves perjuicios futuros a quien atiende sus dictados, con la inexorable merma de confianza en el órgano judicial.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Casos excepcionales en que se protege por la acción de tutela

El derecho a la propiedad se encuentra consagrado en la Constitución como un derecho social y solamente es viable pretender su amparo a través de la acción de tutela, cuando en el caso concreto conlleve un desconocimiento de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad.

Acción de tutela instaurada por Herminia Isabel Bitar de Montes contra la Contraloría General de la República.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá D. C., cinco (5) de abril de dos mil dos (2002).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La señora HERMINIA ISABEL BITAR DE MONTES presentó por intermedio de apoderado judicial demanda de tutela contra la Contraloría General de la República, pues en su sentir se le han vulnerado los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y tutela efectiva; y el derecho a la propiedad.

Afirmó la peticionaria que a través de la sentencia del 26 de agosto de 1999, la Sección Segunda -Subsección B- del Consejo de Estado ordenó a la entidad demandada reintegrarla a un “empleo de igual o superior categoría al que ejercía en el momento de la desvinculación” y a pagarle “... los salarios y prestaciones dejados de devengar entre el 27 de agosto de 1987 y la fecha en que sea reintegrada al cargo...” teniendo en consideración la fórmula de actualización expresada en la sentencia.

De otra parte, el Director Financiero de la entidad demandada, mediante Resolución No. 0261 del 25 de abril de 2001 dispuso el pago a la demandante de la suma de SETECIENTOS SESENTA MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CINCUENTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA CENTAVOS (\$ 760.798.058.90 M/Cte), por concepto de la indemnización ordenada en la sentencia judicial; acto del cual discrepa la actora porque en su criterio se realizó la liquidación con base en un sueldo que no era el devengado al momento de su retiro. Donde tampoco se tasaron los intereses de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177, inciso final, del Código Contencioso Administrativo.

En orden a ocurrir ante los jueces laborales para adelantar el proceso ejecutivo por las sumas no pagadas, el 15 de junio de 2001 solicitó a la Directora de la oficina Jurídica de la Contraloría General de la República “la primera copia previa estampación de las constancias relativas al pago parcial efectuado”. Sin embargo, mediante oficio No. 80112-0-2161 la demandada le negó el pedimento aduciendo que “la primera copia no es necesaria para ejecutar y porque bien puede acudir al Consejo de Estado en procura de otra copia”.

En la demanda se puntualizó como pretensión principal la siguiente:

“Le solicito a la Sala que con citación de la DIRECTORA DE LA OFICINA JURÍDICA de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, doctora ALBA CELEMÍN DE ROSALES, se le ordene a ésta que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, le entregue a mi mandante la primera copia de la sentencia proferida por el CONSEJO DE ESTADO - Sección Segunda, Subsección “B”, el día 26 de agosto de 199, con las constancias del pago parcial ordenado en virtud de la Resolución # 00261 del 25 de abril del año en curso, proferida por el DIRECTOR FINANCIERO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.”

En su escrito de contestación la Contraloría General de la República señaló que mediante la Resolución No. 00261 del 25 de abril de 2001 se dio cumplimiento a la sentencia del Consejo

de Estado y se realizó el pago efectivo a la demandante, por lo que considera que no es viable la solicitud de la primera copia de la providencia judicial, toda vez que, el proceso ejecutivo no es la vía idónea para controvertir la liquidación de la indemnización laboral sino la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Adicionalmente manifestó que la primera copia de la sentencia era necesaria para justificar el pago que se realizó a la demandante, al igual que para iniciar la acción de repetición en contra del funcionario o funcionarios a quienes se les deba endilgar responsabilidad por la condena judicial.

2. Pruebas Recaudadas

2.1. Aportadas por la parte demandante:

* Fotocopia de la sentencia de 26 de agosto de 1999, proferida por la Sección Segunda, Subsección "B" del Consejo de Estado del 26 de agosto de 1999.

* Fotocopia de las comunicaciones de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República de fechas 23 de noviembre y 1 de diciembre de 1999, dirigidas al apoderado de la peticionaria.

* Fotocopia de la comunicación enviada al Jefe de la División de Asuntos Legales y Contenciosos de la Contraloría el 6 de diciembre de 1999.

* Fotocopia del oficio por el cual se remitió la primera copia de la sentencia del Consejo de Estado al Director de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República el 20 de enero de 2000.

* Fotocopia del oficio No. 11-3131-0504 del 18 de febrero de 2000 suscrito por el Jefe de la División de Registro y Control de la Contraloría General de la República donde se informa el sueldo devengado por la demandante al momento de su retiro.

* Fotocopia de la sentencia de tutela proferida por el Consejo de Estado -Sección Segunda, Subsección "A" del 11 de mayo de 2000.

* Fotocopia de la Resolución No. 00261 del 25 de abril de 2001, proferida por el Director Financiero de la Contraloría General de la República.

* Fotocopia del escrito del 23 de mayo de 2001, en el cual el apoderado de la demandante hace objeciones liminares a la liquidación anterior.

* Fotocopia del recibo suscrito por la doctora BITAR DE MONTES en el momento de recibir el dinero pagado por la Contraloría General de la República.

* Fotocopia del escrito del 15 de junio de 2001, por el cual se solicita la primera copia de la sentencia elevada ante el Jefe de la Oficina Jurídica.

* Oficio No. 2161 del 3 de julio de 2001 por el cual la Jefe de la Oficina Jurídica deniega la entrega de la primera copia de la sentencia.

2.2. Aportadas por la entidad demandada:

* Fotocopia de la Resolución No. 00261 del 25 de abril de 2001 “por la cual se da cumplimiento a una sentencia”.

* Fotocopia del decreto reglamentario No. 1214 de 2000 “por el cual se establecen las funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones”

* Fotocopia de la Resolución No. 05167 del 7 de diciembre de 2000 “Por la cual se modifica la estructura y funcionamiento del comité de Conciliación de la Contraloría General de la República y se establecen sus funciones y atribuciones”.

* Fotocopia del Acta Comité de Conciliación No. 01 levantada el 22 de junio de 2001, suscrita por varios funcionarios de la Contraloría General de la República.

* Fotocopia del ordenamiento interno número 65 con el que se materializó la orden para iniciar la acción de repetición.

* Fotocopias de los oficios del 19 de junio y el 4 de julio de 2001, dirigidos a la Jefe de la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

1. Primera Instancia

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., mediante sentencia del 13 de agosto de 2001 decidió proteger los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia con base en las siguientes consideraciones:

- En virtud de lo dispuesto en el artículo 117 del Código de Procedimiento Civil, es viable el

desglose del documento solicitado por la señora BITAR DE MONTES, dejando previamente las correspondientes constancias y anotaciones para los efectos pertinentes.

- La anterior norma se encuentra complementada por el artículo 624 del Código de Comercio que permite dejar constancia del pago parcial, conservando el título - valor eficacia por la parte no pagada.

- La argumentación de la Contraloría General de la República para negarse a la entrega de la sentencia solicitada por considerar que ha pagado la totalidad de la obligación, debe ser expuesta ante los estrados judiciales correspondientes y no ante el Juez de tutela. Por lo anterior, se encuentra que efectivamente existe una vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, siendo del caso ordenar la entrega de la susodicha providencia dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al fallo.

De la impugnación conoció la Sala de Casación

Civil de la Corte Suprema de Justicia, quien mediante fallo del 11 de septiembre de 2001 revocó la decisión de primera instancia, denegando en su lugar las pretensiones de la demanda con arreglo a los siguientes motivos:

- Consideró que en la sentencia del Consejo de Estado “no se produjo una condena concreta al pago de una determinada suma de dinero, sino que se establecieron unos parámetros para el cálculo final”. Por lo tanto la suma no brota de la sentencia sino del acto administrativo que liquidó la indemnización con base en los parámetros de la justicia contencioso administrativa y es ese acto administrativo el que debe ser recurrido.

- De tal manera que “cuando la propia administración ha manifestado en un acto administrativo dar cumplimiento con la liquidación efectuada a lo que ordena el acto jurisdiccional, debe entenderse que satisfizo esa obligación concreta de la sentencia: practicar la liquidación, sin perjuicio desde luego de que (sic) la parte interesada pueda reclamar después, por el cauce que corresponde, cualquier inexactitud que el acto administrativo refleje”. De acuerdo con lo anterior, el ad quem estimó como conducta lícita del ente demandado el negar la entrega de la primera copia de la sentencia, habida consideración de su cumplimiento para con la obligación exigida, donde además, “está obligado a mantener bajo custodia, por ser soporte imprescindible y único del acto

liquidatorio que concretó el monto de los después pagado, todo en desarrollo de lo dispuesto en la sentencia”.

- Advirtió igualmente que a través de la liquidación practicada la entidad cumplió con la obligación de hacer impuesta por la sentencia del Consejo de Estado, por lo que aparece claro que la actora está censurando ahora un cumplimiento inadecuado o defectuoso de la sentencia declarativa, actuación que per se resulta propia del control de legalidad por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, para cuya impugnación no se requiere la primera copia de la sentencia con mérito ejecutivo, sino cualquier ejemplar de la misma.

- De otro lado, la Corte Suprema encuentra fundamento legal a la posición de la Contraloría en los decretos 768 de 1993 y 818 de 1994, por cuanto en su entender el documento requerido por la demandante no es imprescindible para acceder a la administración de justicia, ni constituye “(...) una necesidad jurídico procesal irremplazable para obtener la protección que estime necesaria”. Incluso en la hipótesis de aceptarse el desglose en la actividad administrativa, teniendo en cuenta que la obligación de hacer fue cumplida por la Contraloría General de la República en su calidad de deudor, “(...) sería esta la facultada por la ley para demandar el desglose del documento, si se diera interpretación armónica al artículo 117-3 del C. de P. Civil, pues no es otro el contenido de su texto, restringiendo ese derecho para otorgarlo únicamente al deudor que satisfizo su contenido”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales proferidas en el proceso de la referencia, 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. Al igual que en desarrollo del Auto de Sala de Selección No. 12 del 4 de diciembre de 2001.

2. Problema planteado

Consiste en establecer si el demandante tiene derecho a que la Contraloría General de la

República le entregue la primera copia de la sentencia del Consejo de Estado con el fin de adelantar un proceso ejecutivo ante la jurisdicción laboral ordinaria.

3. Derecho de acceso a la administración de justicia y tutela efectiva

El ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia implica la capacidad y oportunidad para pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de obtener a favor una sentencia declarativa, o también, con el fin de alcanzar una decisión que contribuya inmediatamente a la materialización de un derecho o interés legítimo ya reconocidos judicial o administrativamente. Por ello mismo, siendo este derecho autónomo y predicable de todos los habitantes del país, su configuración práctica ocurre al tenor del derecho material pretendido, en el entendido de que la apertura a la administración de justicia entraña siempre la oportunidad de ventilar en estrados judiciales la contienda que le interesa resolver a las partes, o los pedimentos formulados por los interesados dentro de los procesos de jurisdicción voluntaria o mixta.

En torno al comentado derecho ha sostenido esta Corporación:

“En virtud del derecho constitucional del libre acceso a la jurisdicción, las personas tienen derecho a ser parte en un proceso promoviendo la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones que se le formulen. El artículo 229 Superior reconoce a todas las personas el derecho a obtener tutela judicial efectiva por parte de los jueces y tribunales que integran la administración de justicia, garantía que entraña la posibilidad de acudir libremente a la jurisdicción siendo parte en un proceso promoviendo la actividad jurisdiccional que concluya con una decisión final motivada, razonable y fundada en el sistema de fuentes.”¹

Pues bien, para que el acceso a la administración de justicia sea efectivo, son necesarias tres condiciones: 1) tener la oportunidad de iniciar la acción ante los jueces competentes; 2) disponer de los recursos necesarios para ejercer los derechos dentro del proceso; y 3) Contar con la posibilidad de obtener la prueba necesaria a la fundamentación de las peticiones que se eleven ante el juez². De tal modo que, se vulnera este derecho cuando injustificadamente se impide su ejercicio merced a la retención de documentos indispensables al reclamo de un derecho material, sin que para nada importe el que un tal derecho material únicamente

resida en la subjetividad del actor.

En el asunto bajo revisión la señora HERMINIA ISABEL BITAR DE MONTES solicitó a la Contraloría General de la República la entrega de la primera copia de la sentencia por la cual el Consejo de Estado declaró la nulidad de la resolución No. 06593 de agosto 27 de 1987, contentiva de su insubsistencia respecto del cargo de Auditor III ante la Agencia de Compras de la Fuerza Aérea Colombiana en Miami - Fort Lauderdale - Estados Unidos de Norteamérica, donde al efecto se ordenó el restablecimiento del derecho mediante el reintegro de la actora a un empleo de igual o superior categoría, así como el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones dejados de devengar entre el 27 de agosto de 1987 y la fecha de su reintegro efectivo, actualizando las sumas a pagar de acuerdo con la siguiente fórmula: $R = R_h \times (\text{índice final} / \text{índice inicial})$.

El apoderado de la actora presentó la solicitud de pago ante la entidad demandada anexando los documentos exigidos en el artículo 3 del decreto 768 de 1993, entre ellos, la "Primera copia auténtica de la respectiva sentencia con la constancia de notificación y fecha de ejecutoria". Luego de agotado el procedimiento administrativo tendiente a la obtención de la disponibilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría produjo la resolución No. 00261 del 25 de abril de 2001, en la cual practicó la liquidación correspondiente con base en los parámetros establecidos en la sentencia del Consejo de Estado, concluyendo que la suma a cancelar era de SETECIENTOS SESENTA MILLONES SETECIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL CINCUENTA Y OCHO PESOS CON NOVENTA CENTAVOS (\$ 760.798.058.90 M/Cte), dinero que fue entregado a la parte actora, según consta en el documento del 23 de mayo de 2001.

Hasta aquí se tendría por cumplido lo prescrito en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, sino fuera porque la parte demandante considera que la liquidación efectuada por la entidad no se ajusta a los parámetros establecidos en la sentencia del Consejo de Estado; esto es, que aún se le adeuda dinero. Convicción que llevó a la actora a solicitar la devolución de la primera copia de la sentencia, único documento que presta mérito ejecutivo para obtener el pago del saldo insoluto.

Esta petición fue denegada por la Contraloría con fundamento en tres argumentos principales: 1) a la demandante ya se le hizo el pago; 2) la acción judicial procedente es la

acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto administrativo de liquidación de la condena y; 3) la Contraloría requiere la primera copia de la sentencia para la eventual acción de repetición.

Sobre el primer punto debe decirse que precisamente ahí radica el objeto de la controversia que se pretende ventilar ante la administración de justicia. Pues, mientras la Contraloría alega el pago total de la obligación, por su parte la actora estima que el pago solamente fue parcial. Tan respetables son los argumentos de la Contraloría General de la República como los de la señora BITAR DE MONTES, engendrándose al punto la contradicción que ahora le sirve de eje de acción a la administración de justicia, en aras de resolver la duda que subsiste frente al cumplimiento de la obligación. Siendo patente que la resolución de esta dubitación no le corresponde al juez de tutela, que sí al juez natural que la ley ha previsto expresamente en sus cánones procesales.

Lo anterior nos conduce a la siguiente oposición dialéctica entre las partes: mientras la demandante considera que el proceso idóneo es el ejecutivo de naturaleza civil ante los jueces del trabajo, su contraparte estima que la única opción viable está en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Disparidad que halló en la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia una inclinación de la balanza a favor del organismo de control, como que justifica la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los siguientes términos:

“Obsérvese con detenimiento, que de lo que se trata en este caso, según lo advierte el propio accionante, es de un cumplimiento inadecuado o defectuoso por parte de la entidad accionada,(sic) plasmado en su propia resolución liquidatoria, actuación que por su naturaleza resulta ser materia del control de legalidad por la jurisdicción contencioso administrativa, y para cuya impugnación no se requiere de la primera copia de la sentencia con mérito ejecutivo, sino de copia de aquella (no la primera con mérito ejecutivo), y del acto acusado”.

Esta aseveración es totalmente desenfocada y desconoce la verdadera naturaleza de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, decantada profusamente por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de esta Corporación. En efecto, sabido es que cuando se solicita la nulidad de un acto administrativo -con el restablecimiento respectivo.-, se busca

primeramente derruir la presunción de legalidad que lo ampara demostrando que el mismo vulnera la preceptiva contenida en las leyes o decretos con fuerza de ley, siendo por tanto finalidad cardinal de dicha acción la de someter a la administración pública al imperio del derecho objetivo, frente a lo cual el contencioso se desenvuelve a partir de dos extremos invariables: la ley quebrantada y el acto administrativo subversivo.

Nótese cómo en la hipótesis de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho solamente cabe el cotejo entre una ley en sentido material y un acto administrativo, que no entre éste y una sentencia, como erróneamente lo sugiere la Contraloría con el aval del ad quem. Y adviértase una vez más que, en el caso de autos el título ejecutivo lo constituye la sentencia del Consejo de Estado, con el subsiguiente acto de liquidación de la Contraloría General de la República. En este sentido, constátase cómo mientras en la sentencia se enuncian los parámetros del restablecimiento económico, y particularmente la fórmula de indexación a desarrollar, en la resolución de la Contraloría se concreta -no se sabe si satisfactoriamente- la liquidación ordenada en esa sentencia; resultando al efecto notoriamente improcedente el acudir a una acción, que como la de nulidad y restablecimiento del derecho, devolvería a la peticionaria hacia los dominios ya superados del proceso declarativo, con los potenciales perjuicios que ello podría acarrearle a sus derechos y al principio de la economía procesal, tan caro al sostenimiento y prosecución del aparato judicial. Por lo tanto, considerando que el quid del asunto se concentra en una obligación de hacer y dar a cargo de la Contraloría General de la República - ya declarada en sentencia judicial- no cabe duda alguna que la vía judicial a seguir es la correspondiente a la acción ejecutiva, para lo cual la actora precisa y merece la primera copia auténtica de la sentencia del Consejo de Estado.

En este orden de ideas la sustentación planteada por la segunda instancia no resulta de buen recibo, ya que en lugar de fortalecer la inteligencia de la ley pone de relieve la descaminada afirmación de la funcionaria de la Contraloría General de la República, en tanto propone a la actora acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho bajo la acusación de un acto administrativo por incumplimiento de un fallo judicial. Desde luego que someter a la demandante al ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con tan insólitos extremos (sentencia - acto administrativo), es abocarlos a un indefectible fracaso

procesal y sustancial. Por cierto que cuando el juez de tutela orienta al demandante acerca de la vía judicial a seguir, debe observar con diligencia que existan los presupuestos para la acción que aconseja, porque de lo contrario podría auspiciar involuntariamente graves perjuicios futuros a quien atiende sus dictados, con la inexorable merma de confianza en el órgano judicial.

Con arreglo a lo visto, si lo que pretende finalmente la actora es el pago de la obligación incorporada en la sentencia del Consejo de Estado (que en su criterio no se encuentra plenamente satisfecha), el proceso ejecutivo ante los jueces del trabajo es el camino a seguir. De suerte que el pago que haya realizado la Contraloría no le cierra a la peticionaria la posibilidad de ejecutar por el saldo insoluto, en el evento de que éste exista.

Según quedó insinuado en líneas anteriores, la parte acreedora no requiere ya de un acto que le reconozca un derecho o que le determine unos perjuicios. Lo que ella realmente busca es el cumplimiento y ejecución de la sentencia contentiva de una obligación determinable por medio de operaciones matemáticas sencillas, pero que en criterio del demandante no se realizaron teniendo en cuenta cifras reales. La confrontación de cifras y la ejecución de la obligación faltante, si es que existe, debe precisamente confrontarse ante el Juez natural y no ante el Juez de tutela por cuanto a él no le corresponde dar la razón a una u otra parte sobre el tema.

El proceso ejecutivo no desvirtúa la existencia de un contradictorio, dado que el mecanismo de la ejecución tiene ciertamente como punto de partida a un deudor desobediente. Desobediencia que no es pétrea, incontrovertible o inamovible, toda vez que la Ley permite tanto la formulación de la acción ejecutiva como la proposición de excepciones. Perspectiva en la cual, el íntimo convencimiento que pueda tener la Contraloría en cuanto al cumplimiento satisfactorio de la obligación no tiene la virtualidad de desdibujar el convencimiento que la demandante pueda tener frente a valores insolutos, siendo de su exclusivo resorte el acudir o no ante la administración de justicia en procura de sus pretensiones.

Por manera que si el proceso ejecutivo es la vía judicial idónea para ventilar la controversia suscitada entre las partes, el mérito ejecutivo solamente lo presta la primera copia de la sentencia según voces del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil. Requisito legal éste

que al punto invita a reflexionar sobre la validez del tercer argumento de la entidad demandada según el cual, "(...) la Contraloría General de la República, requiere tener en su poder la PRIMERA COPIA DE LA SENTENCIA para proceder a su estricto y cabal cumplimiento" (fl. 92). Asimismo, en la impugnación del fallo de primera instancia la Contraloría se apoyó en el numeral 17 del artículo 43 del decreto 267 de 2000 y en el artículo 3 del decreto 768 de 1993, frente a lo cual, al revisar su tenor literal se tiene en primer lugar que el numeral 17 del artículo 43 del decreto 267 de 2000 dispone:

"Artículo 43. Oficina Jurídica. Son funciones de la Oficina Jurídica:

"(...)

"17. Atender y vigilar las tutelas, acciones de cumplimiento. Conciliaciones y cumplimiento de sentencias en coordinación con las dependencias comprometidas para su adecuada resolución y por las que deba responder y sea parte la Contraloría General".

Por su parte el artículo 3 del decreto 768 de 1993 preceptúa:

"Art. 3.- Solicitud de pago. Quien fuere beneficiario de una obligación dineraria establecida en una sentencia condenatoria a cargo de la Nación, o su apoderado especialmente constituido para el efecto, elevará la respectiva solicitud de pago ante la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante escrito presentado personalmente ante dicha subsecretaría o con escrito dirigido a la misma, donde conste la presentación personal ante juez o notario, en la cual deberá afirmar bajo la gravedad del juramento que no se ha presentado ninguna otra solicitud de pago por el mismo concepto. Para tales efectos allegará a la solicitud:

a. Modificado. Decr. 818 de 1994, art. 2o. Primera copia auténtica de la respectiva sentencia con la constancia de notificación y fecha de ejecutoria.

a. De ser el caso, los poderes que se hubieren otorgado, los cuales deberán reunir los requisitos de ley y estar expresamente dirigidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o

a la Subsecretaría Jurídica del mismo, la cual cumplidos estos requisitos procederá a efectuar el reconocimiento de la correspondiente personería jurídica.

a. Los datos de identificación, teléfono y dirección de los beneficiarios y sus apoderados.

a. De ser el caso, la certificación del Banco de la República, sobre el valor del gramo oro.

a. Para los casos de reintegro, deberá anexarse una declaración extrajuicio y personal, en la que se manifieste si se recibieron o no los salarios o emolumentos de origen oficial durante el tiempo en que estuvo retirado de su trabajo, e indicarse que no se intentó el cobro ejecutivo después de dieciocho (18) meses, si fuere el caso.

a. Los demás documentos que por razón del contenido de la condena, sean necesarios para liquidar su valor". (subrayado fuera del texto).

En cuanto a la primera disposición reseñada, la simple lectura permite concluir que no existe ningún tipo de imposición legal que justifique o avale la retención de la primera copia de la sentencia por parte de la Contraloría General de la República. Siendo claro que la circunstancia de que una dependencia tenga el deber de atender y velar por el cumplimiento de las sentencias, no la autoriza en modo alguno para retener el título ejecutivo deprecado.

La segunda norma citada tampoco sirve de justificación legal para la retención del documento. Pues según está prescrito, la solicitud de pago a que se refiere el precepto se dirige a la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como en efecto ocurrió.

Por otro lado, tampoco existe norma jurídica según la cual la primera copia de la sentencia resulta indispensable para soportar el pago realizado. Documento tal que ni siquiera se exige para que la entidad condenada pueda solicitar la disponibilidad presupuestal ante el

Ministerio de Hacienda, bastando al respecto una copia auténtica según términos del artículo 1 del decreto 768 de 1993, que reza:

“Art. 1. Información previa al pago de obligaciones dinerarias derivadas de sentencias condenatorias a cargo de la Nación. Una vez comunicada la sentencia al organismo que resultare condenado, éste dentro del término de treinta (30) días previsto en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, procederá a expedir una resolución mediante la cual se adopten las medidas para su cumplimiento, entre las cuales dispondrá el envío de copia de la providencia debidamente autenticada por la Secretaría del Tribunal respectivo, a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para efecto de la realización de los pagos a que hubiere lugar. (...)” (negrilla fuera del texto).

Finalmente asegura la demandada que requiere la primera copia del fallo para adelantar la acción de repetición contra el funcionario o funcionarios a quienes se les endilgue responsabilidad por la condena. También allí la entidad se ampara en normas inexistentes, toda vez que no obra positivamente regla indicativa de que para probar el dolo o la culpa grave del funcionario o exfuncionario se deba aportar indefectiblemente la primera copia de la sentencia condenatoria. Ni el Código Contencioso Administrativo ni la ley 678 de 2001 así lo imponen en disposición alguna.

Igualmente, por contraposición también concurren a favor de la peticionaria los dictados pertinentes del numeral 2º del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, toda vez que al amparo de los mismos la obtención de una copia sustitutiva de la primera copia de la sentencia sólo es dable en los casos de pérdida o destrucción de ésta. Circunstancias tales que según se ha observado no tuvieron ocurrencia bajo ninguna de sus alternativas en el caso de autos, pues a decir verdad, “(...) se sabe a ciencia cierta en qué sitio se encuentra la primera copia de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, situación que se erige en un genuino óbice legal y ético para impetrar la sustitutiva”. (fl. 67).

4. Derecho al debido proceso

Tal como se expresó en líneas anteriores, en conexidad con el derecho de acceso a la administración de justicia la conducta de los respectivos funcionarios fiscales contrarió los mandatos del debido proceso que asiste constitucionalmente a la señora BITAR DE MONTES, pues a derechas, qué otra cosa podría inferirse de la ausencia de respaldo legal que acusa la

negativa de entrega de un fallo que es indispensable para la iniciación del proceso ejecutivo contemplado en el Código de Procedimiento Civil. Sobre el particular la jurisprudencia de la corporación ha explicado:

“El debido proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de Derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás funciones del Estado, la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Éstos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia”³.

5. Derecho a la propiedad

Como lo ha mencionado de manera reiterada esta Corporación, el derecho a la propiedad se encuentra consagrado en la Constitución como un derecho social y solamente es viable pretender su amparo a través de la acción de tutela, cuando en el caso concreto conlleve un desconocimiento de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad⁴.

En el caso que nos ocupa no se accederá a tutelar este derecho, por cuanto el demandante se limita a invocar el derecho a la propiedad sin establecer conexidad alguna con los derechos antes citados. Adicionalmente, de los hechos expuestos en la demanda no se infiere vulneración del derecho a la propiedad o de su núcleo esencial que permita establecer la posibilidad de ampararlo. En consecuencia, se revocará la sentencia de segunda instancia, confirmando la de primer grado pero negando expresamente el amparo al derecho a la propiedad de acuerdo con las consideraciones precedentes.

IV. DECISIÓN

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 la sentencia de 11 de septiembre de 2001, por la cual la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia revocó la del a quo y denegó el amparo solicitado. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la demandante.

Segundo.- NEGAR el amparo al derecho a la propiedad por las consideraciones expuestas.

Tercero.- CONFIRMAR la sentencia de 13 de agosto de 2001, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, D.C., por la cual se ampararon los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia dentro de la acción de tutela instaurada por HERMINIA ISABEL BITAR DE MONTES contra la Contraloría General de la República.

Cuarto.- Por Secretaría General, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria

1 Cfr. Sentencia C-893/01. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Con salvamentos de voto.

2 Cfr. Sentencia T- 213 de 2001. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

3 Sentencia T-001 de 1993. M.P. Jaime Sanín Greiffenstein

4 Cfr. Sentencia T-506 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.