

T-279-95

Sentencia No. T-279/95

EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TUTELA/RECURSOS-Naturaleza/MULTA-  
Improcedencia de su pago

Es la tutela un mecanismo apropiado para obtener la inaplicación en el caso concreto de la ley u otra norma de carácter general que imponga restricciones que atenten contra el debido proceso, el derecho de defensa o el acceso a la justicia, si como consecuencia de su observancia se vulneran o amenazan derechos fundamentales de las personas. La tutela objeto de estudio se constituye en el mecanismo jurídico apropiado para que se inaplique el artículo 8o. de la Ley 1a. de 1963, pues la exigencia en él consagrada relativa al previo pago del valor de la multa para que el afectado pueda presentar los recursos correspondientes en vía gubernativa, no se ajusta a lo dispuesto en la Carta Política, y esta situación es causa de la vulneración de los derechos fundamentales de defensa y de acceso a la justicia de la accionante.

REF.: Expediente No. T- 64143

PETICIONARIO: AMALIA MARTINEZ AVELLA, representante legal de PROASER LTDA. contra la INSPECCION NACIONAL DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE SOGAMOSO.

TEMA: Debido proceso.

MAGISTRADO PONENTE :

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fe de Bogotá, junio 27 de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, procede a revisar los fallos proferidos en primera instancia por Juzgado Primero Laboral del Circuito de Sogamoso el 22 de noviembre de 1994, y en segunda instancia por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo el 2 de febrero de 1995.

El expediente llegó a conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por remisión que le hizo el citado Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Revisión # 3 de la Corte Constitucional, escogió, para efectos de revisión, la presente acción de tutela.

#### I. INFORMACION PRELIMINAR.

1. La señora AMALIA MARTINEZ AVELLA, en su condición de representante legal de la sociedad PROFESIONALES EN ADMINISTRACION DE SERVICIOS "PROASER" Ltda. presentó acción de tutela contra la INSPECCION NACIONAL DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE SOGAMOSO, ya que considera que le fue vulnerado el derecho al debido proceso a la compañía que representa, como consecuencia de la imposición de una multa mediante resolución No. 033 del 27 de julio de 1994 por valor de \$2'961.000.00.

2. Afirma la representante legal de la sociedad accionante que ésta interpuso los recursos de reposición y apelación contra dicha resolución, y que la entidad accionada, mediante resolución No. 045 del 23 de agosto de 1994, al desatar los recursos, "optó" por rechazarlos, "con el argumento de que la Empresa ha debido consignar el dinero de la multa, para poder recurrir".

3. Considera la señora AMALIA MARTINEZ AVELLA que el derecho al debido proceso le fue vulnerado a la sociedad accionante "ya que en varias oportunidades la Honorable Corte Constitucional, ha manifestado que en tratándose de multas, etc. no es necesario consignar dinero alguno para que la persona afectada, pueda efectuar los procedimientos legales establecidos (sic)". En su demanda, cita algunas decisiones de la Corte Suprema de Justicia (Sala Plena, septiembre 4 de 1970, Gaceta Judicial TCXXXVII, sentencia marzo 30/78); así mismo hace referencia a la sentencia de esa Corporación de fecha 25 de julio de 1991 que declaró inexecutable el artículo 140 del C.C.A. (Jurisprudencia y Doctrina, T.XXI No. 241, pág. 14 y ss. Enero/92), y a la sentencia No. T-450 de 1994 de la Corte Constitucional, que a su juicio, tienen relación con su caso.

4. La accionante solicita que se tutele transitoriamente el derecho al debido proceso con el

fin de evitar un perjuicio irremediable “ya que si bien, se puede recurrir al Honorable Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, para buscar la nulidad de las resoluciones impugnadas, su trámite, por el número de negocios que allí se tramita, sería tan dispendioso, que cuando se falle, ya ha sido cobrado el dinero de la multa, ocasionando un perjuicio irremediable al interés económico de la Empresa que represento, por cuanto esta clase de cobros es por la vía coactiva, que limita mucho más la defensa de nuestros intereses”.

## II. LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES QUE SE REVISAN.

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Sogamoso, mediante providencia del 22 de noviembre de 1994, resolvió negar la tutela interpuesta por la representante legal de la sociedad accionante, como mecanismo transitorio de protección de sus derechos, “dada su improcedencia ya que el presunto perjuicio que se quiere evitar no tiene la connotación jurídica de irremediable”. El citado despacho judicial consideró que:

“no está a criterio de la Accionante ni del Juzgador de Tutela el determinar cuál es el perjuicio que tiene esa connotación jurídica de irreparable sino que, por el contrario, legalmente se calificó como tal el ‘que solo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización’.

El artículo 1o. del decreto 306 del 9 de febrero de 1992 establece, CONTRARIO SENSU: ‘art.1o. (...) no existe perjuicio irremediable (...) cuando el interesado pueda solicitar a la Autoridad Judicial competente que disponga el restablecimiento o protección del Derecho, mediante la adopción de disposiciones como las siguientes (...) e) orden de restitución o devolución de una suma de dinero pagada por razón de una multa (...).

Lo dispuesto en este artículo se aplicará también en los eventos en los cuales legalmente sea posible que además de las órdenes y autorizaciones mencionadas se condene al pago de perjuicios en forma complementaria.’

Se concluye de lo expuesto que el perjuicio aludido en la Tutela NO TIENE EL CARACTER DE IRREMEDIABLE y afectado este requisito legal se afecta la utilización de la Tutela como mecanismo transitorio”.

La representante legal de la sociedad accionante interpuso recurso de apelación contra dicho fallo y expuso las mismas razones que consignó en la demanda, y agregó que “Para garantizar y salvaguardar la Constitución de Colombia, no se necesita que exista un perjuicio irremediable particular, ya que la infracción a nuestra Norma Rectora, produce un perjuicio irremediable general, porque se pone en peligro toda la estructura jurídica de la Nación.” Agregó que “si así se hizo por orden de la Honorable Corte Constitucional, para la acción de tutela interpuesta por la Sociedad ‘EQUIPOS SUIZOS LTDA.’ contra el ISS Seccional Cundinamarca, no vemos la razón jurídica, para que en nuestro caso, exactamente igual, en su motivación, no se tutele nuestro derecho, que no viene a ser el nuestro, sino el de toda la comunidad, que ve cómo se ha vulnerado toda la estructura jurídica, al violarse la Constitución Nacional, por parte del Señor Inspector Nacional de Trabajo y Seguridad Social, al restringir el derecho consagrado en Ella, de ser oído, y de tramitar los recursos, que no son otra cosa que el derecho de Petición, contra sus propias providencias (sic)”.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, Sala Laboral, mediante providencia del 2 de febrero de 1995, resolvió confirmar la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Sogamoso del 22 de noviembre de 1994, con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Para la Sala en el caso bajo examen no se ha violado el derecho constitucional fundamental al debido proceso a la accionante, si se tiene en cuenta que una vez dictada la resolución No. 033 del 27 de julio de 1994 se enteró la sancionada mediante notificación, y es tanto así que la impugnó con los recursos establecidos en la ley, por lo tanto se le estaba garantizando el debido proceso. Otra cosa es que por mandato legal, art. 8o. de la Ley 1a. de 1963, para que la interposición de cualquier recurso previamente se debía consignar el valor de la multa, y como en efecto éste requisito no se acató, mal puede concluirse violación al debido proceso. Lo que hubo por parte de la tutelante fue rebeldía, situación muy diferente de lo que ampara la C.N. que es ajena al derecho fundamental en comento.(...)”

Entonces, como conclusión la accionante dispone de otros medios judiciales directamente o sea, sin la necesidad de agotar los recursos de la vía gubernativa a la luz de los artículos 51, 62, 63 y 135 del C.C.A., conforme así lo expresó la Honorable Corte Constitiucional en la sentencia que obra como prueba.”

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

#### PRIMERA. COMPETENCIA.

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para proferir sentencia en relación con las providencias dictadas por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Sogamoso y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, Sala Laboral, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

#### SEGUNDA. EL CASO OBJETO DE ESTUDIO.

La señora AMALIA MARTINEZ AVELLA, obrando en su condición de representante legal de la sociedad PROASER LTDA. acude al mecanismo de la acción de tutela con el fin de que le sea protegido el derecho al debido proceso que considera le fue vulnerado a ésta compañía, como consecuencia de la inadmisión de los recursos de reposición y apelación que formuló contra la resolución No. 033 del 27 de julio de 1994, por medio de la cual la entidad accionada impuso una multa a PROASER LTDA. por el incumplimiento en el pago oportuno de los salarios a algunos de sus empleados, toda vez que para admitir y tramitar los referidos recursos en vía gubernativa, se le exigió el pago previo del valor de dicha multa, la cual no canceló argumentando que el artículo 140 del Código Contencioso Administrativo fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia del 25 de julio de 1991 en la parte que establecía que en las demandas de impuestos, tasas, contribuciones o multas que se exijan, o de créditos definitivamente liquidados a favor del Tesoro Público “deberá acompañarse el respectivo comprobante de haberse consignado, en calidad de depósito, la suma correspondiente. (...) El comprobante de depósito de que se trata se refiere a los casos en que leyes especiales exijan la consignación previa de la suma líquida o debida. En los demás casos bastará que se otorgue caución a satisfacción del ponente para garantizar el pago con los recargos a que haya lugar en cuanto fuere desfavorable lo resuelto” (Lo subrayado fue declarado inexecutable). Además, la representante legal de la accionante cita en su demanda la sentencia No. T-450 de 1994 emanada de esta Corporación, y cuyo ponente fue el Dr. José Gregorio Hernández, la cual, a su juicio, sustenta las pretensiones, pues en ésta sentencia la Corte se pronunció en un asunto similar al

ocurrido a la sociedad PROASER LTDA.

En el caso sub exámine, al desatar los recursos, la INSPECCION NACIONAL DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE SOGAMOSO resolvió “Rechazar el recurso de reposición y en subsidio de apelación” argumentando que “La fuente jurídica por la cual, el Despacho, le haya indicado que para hacer uso de los recursos de la vía gubernativa previamente debía consignar el valor de la multa impuesta, no es otro que el artículo 8o. de la Ley 1 de 1963. la cual se encuentra vigente, toda vez que se trata de una disposición que se refiere de manera especial a los actos administrativos de las autoridades laborales, es decir, de aquí su imperioso cumplimiento para que ésta oficina, procediera a resolver el recurso interpuesto.”

Previamente al estudio del caso sub exámine, esta Corporación encuentra indispensable analizar el contenido de la sentencia No. T-450 de 1994 a fin de establecer si la doctrina constitucional en él expuesta se aplica o no al presente asunto.

En efecto, en esa oportunidad la Corte Constitucional se pronunció sobre la violación del derecho fundamental al debido proceso de la sociedad accionante, como consecuencia de la imposición de una multa por parte del Instituto de Seguros Sociales, cuyo pago se le exigió con fundamento en el Decreto 2665 de 1988 “Por el cual se expide el Reglamento General de sanciones, cobranzas y procedimientos del Instituto de Seguros Sociales”, que en el artículo 63 establece que, tratándose de decisiones mediante las cuales se impongan sanciones, únicamente procede el recurso de reposición en vía gubernativa ante el mismo funcionario que la profirió; si se refiere a una multa, señala dicha disposición que “sólo se concederá el recurso cuando con el escrito en que se interponga se acompañe el recibo de depósito correspondiente al valor de la multa o del reembolso, expedido por el Recaudador debidamente autorizado por el ISS”. (el subrayado no es del texto)

Esta Corporación, en el referido fallo No. T-450 de 1994, examinó las restricciones que pueden establecerse para acceder a la administración de justicia y si ello atenta o no contra el debido proceso, y sustentó su análisis en la citada sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 25 de julio de 1991. En esa oportunidad la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“Es preciso que en el campo de las restricciones de este tipo se distinga entre aquéllas que se imponen por la ley y las que provienen de actos administrativos de carácter general y

también entre las que bloquean el acceso a la administración de justicia y las que coartan el derecho de defensa dentro de la vía gubernativa.”

En el mismo pronunciamiento, esta Corporación hizo referencia a las consideraciones que la Corte Suprema de Justicia adelantó en la mencionada sentencia del 25 de julio de 1991, y expresó lo siguiente:

“La Corte Suprema de Justicia, en Sentencia número 86 del 25 de julio de 1991 (M.P.: Drs. Simón Rodríguez Rodríguez y Pablo J. Cáceres Corrales), al declarar inexecutable parte del artículo 140 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor en las demandas contra impuestos, tasas, contribuciones y multas o de créditos definitivamente liquidados a favor del tesoro público, debía acompañarse el respectivo comprobante de haberse consignado en calidad de depósito la suma correspondiente, manifestó:

‘Contradice esta exigencia la garantía que la Constitución consagra a toda persona, en su artículo 229, de acceder a la administración de justicia, puesto que (...) obliga al interesado a cumplir con la sanción que ha impuesto la Administración de manera absoluta, sin permitir siquiera el uso de garantías u otro mecanismo de idéntica naturaleza para asegurar el pago de la multa o de la suma debida, en la hipótesis de una sentencia desfavorable a sus pretensiones.

El tipo de multa que por hechos contravencionales u obligaciones de orden cambiario, tributario, etc, imponen o liquidan las autoridades del ramo, hace inaccesible la justicia a quienes tienen derecho de controvertir ese acto sancionatorio y la administración, en ese caso, posee la atribución de bloquear la acción de la jurisdicción con la imposición de multas o la definición de obligaciones de magnitudes en ocasiones inalcanzables para los afectados. Pero aunque la sanción no llegara a niveles imposibles desde el punto de vista económico para las personas demandantes, el artículo 140 compele a tomar semejante obligación sin alternativa alguna, antes del juicio y quebrantando, así, la garantía que la Constitución de 1991 en su artículo 229 ha consagrado expresamente a quienes necesitan de las definiciones judiciales para establecer la legalidad del acto administrativo que decreta tal obligación’.”

La sentencia No. T-450 de 1994, acogió el criterio expuesto por esta Corporación en la sentencia No. C-599 de 1992. La Corte Constitucional manifestó en esa ocasión:

“La misma tesis fue adoptada por la Corte Constitucional en Sentencia C-599 del 10 de diciembre de 1992 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 26 del Decreto 1746 de 1991, que hacía similar exigencia para ejercitar las acciones ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia de infracciones cambiarias.

Dijo la Corte en esa oportunidad:

‘Ahora bien, la Constitución Política de 1991 establece como un derecho fundamental la posibilidad de todos los asociados de acceder a las decisiones de la administración de justicia, sin limitaciones que puedan dejar truncas las posibilidades de obtener la declaración judicial de su derecho; resulta así contrario al principio de obtener pronta y cumplida justicia un precepto que impone el pago anticipado de la obligación, a juicio del deudor no debida, cuando justamente es la existencia o el monto de la misma lo que sería objeto de declaración judicial.

(...) En efecto, ante la sola posibilidad de que el error de la administración en la tasación del monto de la obligación o en la existencia de la misma pueda tener lugar, su pago resulta una exigencia inadmisibles para ejercitar las acciones que ante la justicia autoriza el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior no quiere significar que se elimine la presunción de legalidad del contenido patrimonial de los actos administrativos, que continúa, según sentir de la Corte, en todos sus efectos, salvo para hacer exigible el pago efectivo de las obligaciones como condición previa para disponer de las acciones judiciales.

De suerte que el acto será legal y sus efectos, a cargo de los obligados de manera ininterrumpida y con las consecuentes sanciones indemnizatorias a favor de la administración, en aquellas oportunidades que a la postre resulten ajustadas a derecho en cuanto a la existencia y monto de las obligaciones respectivas. Las razones expuestas imponen la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 26 del Decreto 1746 de 1991, por contrariar el artículo 229 de la Constitución Política’.” (el subrayado no es del texto)

En el fallo No. T-450 de 1994, concluyó la Corporación su análisis sobre el aspecto en comento, diciendo:

“Como puede verse, los aludidos fallos hacían referencia a la imposición de un requisito de orden legal pero que resultaba contrario a la Constitución en cuanto impedía el acceso a la

administración de justicia.

La providencia de la Corte Suprema de Justicia dejó en claro que, dada la índole del precepto, el motivo de inconstitucionalidad consistía en lo dicho, mas no en el desconocimiento del derecho de defensa, pues 'la obligación de que se trata, y cuyo cumplimiento es condición sine qua non para la admisión de la demanda, no quebranta el principio del debido proceso, consagrado en el artículo 29 de la Carta vigente, porque cabalmente, el precepto demandado es la "ley preexistente" a todo juzgamiento de que habla el referido texto constitucional...' (subrayado en el original)"

En la citada providencia, la Corte Constitucional tuteló los derechos de la sociedad accionante pues la exigencia del pago previo de una multa a fin de admitir y tramitar un recurso en vía gubernativa, estaba consagrado en una disposición reglamentaria que per se negaba al entonces accionante el derecho de defensa inherente al ejercicio de los recursos en vía gubernativa. En esa oportunidad dijo la Corporación:

"En el caso sometido a revisión, el choque entre el artículo 63, inciso 2º, del Decreto 2665 de 1988 y el artículo 29 del Estatuto Fundamental no puede ser más evidente: mientras el precepto constitucional, aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, garantiza el derecho de la persona a defenderse como uno de los elementos esenciales del debido proceso, la norma reglamentaria niega de plano las posibilidades de defensa inherentes al ejercicio de los recursos por la vía gubernativa contra la imposición de una multa cuando previamente no se ha acreditado el pago de la sanción." (subrayado fuera del texto)

Claro está, puede suceder que el ataque contra el derecho fundamental o la amenaza que se cierne sobre él provengan de la aplicación que se haya hecho o se pretenda hacer de una norma -legal o de otro nivel- que resulta incompatible con la preceptiva constitucional. En esa hipótesis es indudable que surge la posibilidad de ejercitar en forma simultánea la llamada excepción de inconstitucionalidad (artículo 4º C.N.) y la acción de tutela (artículo 86 Ibídem), la primera con el objeto de que se aplique la Constitución a cambio del precepto que choca con ella, y la segunda con el fin de obtener el amparo judicial del derecho. (...)

Según lo antes expuesto, la norma que en esta oportunidad se inaplica no puede ser tachada de inconstitucionalidad por impedir el acceso a la administración de justicia, pues lo que

obstaculiza es el ejercicio del recurso de reposición, cuya interposición, se repite, no es indispensable para acudir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Su incompatibilidad con la Constitución es manifiesta por otro motivo: mediante un acto de carácter administrativo (decreto reglamentario) se introducen condiciones de índole pecuniaria y de forzoso acatamiento para ejercer el derecho de defensa ante las autoridades, afectando así el debido proceso.

Si en el caso de normas de jerarquía legal pudo expresar la Corte Suprema de Justicia que ellas configuraban la ley preexistente requerida para todo proceso judicial o administrativo por el artículo 29 de la Carta, no puede decirse lo mismo en el caso que nos ocupa, dada la naturaleza típicamente administrativa de la normatividad que consagra la restricción. Más aún, ésta última fue plasmada en el artículo 63 del Decreto 2665 de 1988 sin sustento en la preceptiva legal que reglamentaba, contenida en el Decreto-Ley 1650 de 1977, cuyo artículo 33 dispuso: “Las multas de que trata el presente estatuto se impondrán mediante resolución motivada, sujeta a los recursos propios de la vía gubernativa del procedimiento contencioso administrativo, conforme a las normas legales sobre la materia” (se subraya).

Del criterio expuesto por la Corte Constitucional en la jurisprudencia referida, se concluye lo siguiente:

1. Los requisitos establecidos por la ley u otra norma jurídica que no sea de jerarquía constitucional que impidan u obstaculicen el derecho al acceso a la justicia, y en consecuencia, desconozcan en ese aspecto el debido proceso, son contrarios a los artículos 29 y 229 de la Carta Política.
2. La misma conclusión se aplica si se trata de requisitos o exigencias que impidan el derecho de defensa dentro de la vía gubernativa.
3. Tratándose la ley u otro tipo de normas de carácter general, si no han sido declaradas inexequibles o anuladas por la jurisdicción contencioso administrativa, según el caso, de conformidad con el artículo 4o. de la Carta Política que establece que ésta “es norma de normas” y que “En caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”, es procedente aplicar la llamada excepción de inconstitucionalidad con el objeto de que se aplique la Constitución, a cambio

del precepto que choca con ella.

4. De acuerdo con el criterio expuesto en la referida sentencia No. T-450 de 1994, es la tutela un mecanismo apropiado para obtener la inaplicación en el caso concreto de la ley u otra norma de carácter general que imponga restricciones que atenten contra el debido proceso, el derecho de defensa o el acceso a la justicia, si como consecuencia de su observancia se vulneran o amenazan derechos fundamentales de las personas, pues, como ya lo señaló la Corporación en el citado fallo: “la vía de tutela es apta para lograr que se inaplique al caso específico una norma incompatible con la Constitución, si la aplicación de la misma es a la vez causa de la violación o amenaza de los derechos fundamentales del petente”.

Ahora bien, en el caso sub exámine encuentra la Corte que el artículo 8o. de la Ley 1a. de 1963, disposición sobre la cual la entidad accionada exigió el previo pago de la multa impuesta a PROASER LTDA. a fin de resolver en vía gubernativa los recursos de reposición y apelación interpuestos contra la resolución No. 033 del 27 de julio de 1994, norma sobre la cual también sustentó su rechazo según se observa en la parte motiva de la resolución No. 045 del 23 de agosto del mismo año, expresa lo siguiente:

“El Gobierno establecerá las sanciones que garanticen el cumplimiento de las normas sobre salarios y pensiones. Las multas que se fijen por este concepto, y en general todas las dispuestas por las autoridades laborales y las impuestas por violaciones al control de precios y por acaparamiento o especulación se cobrarán por jurisdicción coactiva, y su valor deberá consignarse previamente a la interposición de cualquier recurso sobre ellas. (...)”

De conformidad con el criterio jurisprudencial expuesto, esta disposición legal se convierte en un obstáculo que impide el ejercicio del derecho de defensa de la sociedad accionante dentro de la vía gubernativa, pues exige el pago previo del monto de la multa que le fue impuesta mediante resolución No. 033 de 1994, como requisito previo para que PROASER LTDA. pueda interponer los recursos de reposición y subsidiario de apelación, como lo hizo, y cuya consecuencia fue el rechazo de tales mecanismos de defensa por parte de la INSPECCION NACIONAL DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE SOGAMOSO.

Además, la aplicación de dicha disposición de la Ley 1a. de 1963 por parte de la entidad accionada impide el acceso a la justicia y el ejercicio del derecho de defensa de PROASER LTDA., desconociendo así los artículos 29 y 229 de la Carta, y vulnerando, en consecuencia,

los derechos fundamentales de la sociedad accionante, pues, de conformidad con el artículo 51 del Código Contencioso Administrativo solamente “los recursos de reposición y de queja no son obligatorios” y la vía gubernativa se agota cuando los actos administrativos quedan en firme por que “contra ellos no proceda ningún recurso; 2. cuando los recursos interpuestos se hayan decidido” (artículo 62 numerales 1 y 2 del C.C.A.) y “cuando el acto administrativo quede en firme por no haber sido interpuestos los recursos de reposición o de queja.”

Consecuencia de lo anterior es que la interposición del recurso de apelación por PROASER LTDA. contra la resolución No. 033 de 1994 resulta indispensable para el agotamiento de la vía gubernativa a fin de habilitarse para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas a que haya lugar, de conformidad con el C.C.A., lo cual no ocurre en el caso presente, pues a la accionante se le rechazaron los recursos de reposición y de apelación por el no pago previo del valor de la multa que controvierte, lo que la imposibilita para ejercer las acciones contencioso administrativas respectivas. Luego no es cierto como se dijo en la sentencia del Tribunal, materia de revisión, que “la accionante dispone de otros medios judiciales directamente, o sea, sin la necesidad de agotar los recursos de la vía gubernativa a la luz de los artículos 51, 62, 63 y 135 del C.C.A.”

Teniendo en cuenta las consideraciones efectuadas por la Corporación en los pronunciamientos citados en esta providencia, la tutela objeto de estudio se constituye en el mecanismo jurídico apropiado para que se inaplique el artículo 8o. de la Ley 1a. de 1963, pues la exigencia en él consagrada relativa al previo pago del valor de la multa para que el afectado pueda presentar los recursos correspondientes en vía gubernativa, no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 29 y 229 de la Carta Política, como ya se advirtió, y esta situación es causa de la vulneración de los derechos fundamentales de defensa y de acceso a la justicia de la accionante, y la protección efectiva de tales derechos que se impone ha de tener como consecuencia la no aplicación del requisito consagrado en el referido artículo 8o. de la Ley 1a. de 1963, a fin de que se tramiten por parte de la entidad accionada, de conformidad con la Constitución y la ley, los recursos interpuestos oportunamente, con la observancia plena de las garantías propias del debido proceso.

Por las consideraciones expuestas, esta Sala de Revisión procederá a revocar el fallo proferido por el Tribunal Superior de Santa Rosa de Viterbo -Sala Laboral- el 2 de febrero de

1995, y tutelaré los derechos fundamentales de defensa y de acceso a la justicia de PROASER LTDA., ordenando a la INSPECCION NACIONAL DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE SOGAMOSO que proceda a desatar los recursos de reposición y de apelación interpuestos por la accionante contra la resolución No. 033 del 27 de julio de 1994, sin tener en cuenta la exigencia del pago previo de la multa impuesta mediante dicho acto, como consecuencia de la inaplicación en el caso sub exámine del artículo 8o. de la Ley 1a. de 1963 por ser contrario, en lo ya señalado en esta providencia, a los artículos 29 y 229 de la Carta Política. Es de advertir que lo anterior no implica la eliminación de la presunción de legalidad del acto administrativo contenido en la resolución No. 033 de 27 de julio de 1994, por medio de la cual la INSPECCION NACIONAL DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE SOGAMOSO impuso una multa a PROASER LTDA. por el incumplimiento en el pago oportuno de los salarios a algunos de sus empleados.

De otro lado, no se accede a la tutela como mecanismo transitorio de protección de los derechos de la accionante, tal como se solicitó en la demanda, porque en el caso presente no existe un perjuicio irremediable en los términos del artículo 86 de la Constitución Política y del artículo 8o. del Decreto 2591 de 1991, y además porque la tutela de los derechos que se ordena a través de esta providencia constituye un mecanismo directo de protección por cuanto, una vez tramitados los recursos de reposición y de apelación por parte de la INSPECCION NACIONAL DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE SOGAMOSO, de conformidad con el contenido de la presente sentencia, PROASER LTDA. contará con los mecanismos de defensa judiciales respectivos ante la jurisdicción contencioso administrativa, en el evento de que las decisiones que adopte la entidad accionada en vía gubernativa sean contrarias a sus pedimentos.

#### IV. DECISION.

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

#### RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, Sala Laboral, el 2 de febrero de 1995 por medio del cual se negó la tutela instaurada por la sociedad PROASER LTDA.

SEGUNDO. CONCEDER la tutela de los derechos de defensa y de acceso a la justicia de la sociedad PROASER LTDA. En consecuencia, INAPLICAR en el caso concreto, por incompatibilidad con la Constitución Política, del precepto que establece como requisito para la interposición de los recursos pertinentes en vía gubernativa, el previo pago del valor de la multa impuesta a la sociedad accionante.

TERCERO. ORDENASE a la INSPECCION NACIONAL DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE SOGAMOSO tramitar los recursos de reposición y subsidiario de apelación interpuestos por PROASER LTDA. contra la resolución No. 033 del 27 de julio de 1994, mediante la cual se le impuso una multa, y adoptar la decisión que corresponda dando estricto cumplimiento a los términos establecidos por el Código Contencioso Administrativo para tal efecto, los cuales se contarán a partir del día siguiente a la notificación del presente fallo. Para el respectivo trámite de los recursos no se exigirá a la sociedad accionante que acredite la cancelación de la multa que le fue impuesta.

CUARTO. Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí previstos.

Comuníquese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Secretaria General

