

Sentencia T-407/01

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

JUEZ DE TUTELA-Examen concreto de los cargos y actuaciones judiciales

ACCION DE TUTELA-Improcedencia general por no ejercicio oportuno de recursos

VIA DE HECHO POR CONSECUENCIA-Alcance

VIA DE HECHO POR CONSECUENCIA-Improcedencia para el caso

El análisis detenido de los distintos elementos del caso concreto muestra a la Corte que para la decisión del mismo no tiene cabida la figura jurisprudencial de la vía de hecho por consecuencia, en la medida en que la actora sí tuvo la oportunidad de controvertir los Decretos de la Gobernación y omitió hacerlo por propia decisión. Los actos mediante los cuales la Gobernación pretendió, de manera expresa, dar cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo estaban amparados por la presunción de legalidad y si la actora no estaba conforme con los mismos debió controvertirlos judicialmente, bien ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o bien ante el juez de ejecución Laboral.

ACTO ADMINISTRATIVO-Presunción de legalidad/ACTO ADMINISTRATIVO-No impugnación/ACTO ADMINISTRATIVO-No puede privarse de efectos jurídicos si no fue impugnado

Si en su omisión la actora procedió por inadvertencia, la misma resulta procesalmente censurable, por cuanto no podía dejar de lado la existencia de un acto administrativo de cumplimiento amparado por la presunción de legalidad, que le había sido debidamente notificado, y aunque se admita la razonabilidad de su decisión de no impugnarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa, no es aceptable que se hubiese abstenido de hacerlo ante la jurisdicción que, en la hipótesis por ella formulada, resultaba la apropiada para el efecto. No podía la actora desconocer un acto administrativo expresamente orientado a dar cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal Administrativo y amparado por la presunción de legalidad, y pretender que sin haberlo controvertido judicialmente, pueda privarlo de todos sus efectos jurídicos. Debió plantearlo e impugnarlo ante el juez de ejecución desde el momento mismo de la demanda ejecutiva. La omisión en hacerlo así impide que se configure

en este caso la vía de hecho.

Referencia: expediente T-341314

Accionante: María del C. Trujillo de Roa

Demandado: Juzgado 3º Laboral de Neiva y otro

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintitres (23) de abril de dos mil uno (2001).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de tutela identificado con el número de radicación T-341314, instaurado por María del Carmen Trujillo de Roa, en contra del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva.

I. ANTECEDENTES

1. La Solicitud

La actora, mediante escrito de marzo 17 de 2000, obrando en su propio nombre, interpuso acción de tutela en contra del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva y de la Sala Civil-

Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, por cuanto considera que sus derechos al debido proceso y a la protección contra las vías de hecho, a la vida, a la protección a la tercera edad y al acceso a la administración de justicia han sido vulnerados por la actuación de las autoridades demandadas, en virtud de la cual se le negó la ejecución de un fallo de la justicia contencioso administrativa que ordenaba su reintegro al cargo que ocupaba en el Departamento del Huila y el pago de los salarios y prestaciones correspondientes desde cuando fue injustamente retirada del servicio y hasta cuando se produjese el reintegro.

2. Información a los demandados y a terceros eventualmente afectados

Por disposición del Tribunal Administrativo del Huila, mediante comunicaciones de marzo 22 de 2000 se informó al Juez Tercero Laboral del Circuito de Neiva y a cada uno de los Magistrados que integran la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, que se avocó el conocimiento de la acción de tutela interpuesta en su contra por la peticionaria.

3. Oposición a la demanda

En respuesta a la solicitud del Tribunal, mediante comunicación de marzo 22 de 2000 el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva remitió copias autenticadas del proceso ejecutivo de primera instancia de María del Carmen Trujillo de Roa contra el Departamento del Huila.

No obra en el expediente escrito de oposición por parte de las autoridades demandadas o de terceros eventualmente afectados.

4. Los hechos

Mediante sentencia del Tribunal Administrativo del Huila de octubre 21 de 1997 se declaró la nulidad del Decreto No. 615 de agosto 12 de 1992, por medio del cual se aceptó la renuncia presentada por la peticionaria al cargo que ocupaba en el Departamento del Huila. Como consecuencia de lo anterior se dispuso el reintegro de la actora y el pago de los salarios y prestaciones sociales desde la fecha en que hizo efectiva dejación del cargo.

Mediante Decreto No. 0155 de 19 de febrero de 1998 la Gobernación del Huila reintegró a la

peticionaria al cargo de educadora grado 4 del escalafón docente, a partir del día 8 de septiembre de 1992, fecha en la cual había quedado cesante. En el mismo acto administrativo se dispuso su retiro del servicio a partir del 14 de marzo de 1993, fecha en la cual cumplió 65 años, edad de retiro forzoso.

Se dispuso también el pago de los salarios y demás emolumentos causados hasta el 14 de marzo de 1993.

La Gobernación, mediante Decreto 0493 del 11 de mayo de 1998, confirmó el Decreto recurrido.

El 30 de agosto de 1999 la señora Trujillo de Roa presentó demanda ejecutiva laboral en contra del Departamento del Huila, con el objeto de que se diera cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo de 21 de octubre de 1997 y en consecuencia se le reintegrara al cargo y se le cancelaran las sumas en el mismo dispuestas.

En la demanda la accionante omite mencionar los actos administrativos a través de los cuales la Gobernación del Huila pretendió dar cumplimiento al fallo del Tribunal.

El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva, en auto del 9 de septiembre de 1999 decidió, denegar la pretensión de reintegro, por considerar que ella no cabe dentro de este proceso; ordenar al Departamento el pago de salarios y prestaciones indexados, así como el de los correspondientes intereses, y el embargo de los recursos que el Departamento tenía en distintas cuentas, hasta por un monto de \$150.000.000.00.

La actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación en contra del mencionado auto, para solicitar que se ordene su reintegro al cargo al que tiene derecho, argumentando que cuando de los fallos judiciales se desprendan obligaciones distintas de las de entregar sumas de dinero, la parte interesada podrá pedir su cumplimiento por vía ejecutiva.

Mediante auto de fecha 17 de septiembre de 1999 el Juzgado 3º Laboral declaró desierto, por extemporáneos, los recursos interpuestos por la actora.

El 4 de octubre de 1999 el Departamento interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto del Juzgado de 9 de septiembre de 1999, para solicitar que se revoque en todas sus partes, por cuanto en la liquidación efectuada por el Juzgado no se tuvo en cuenta lo ordenado por la Gobernación del Departamento mediante Decreto No. 0155 de 19 de febrero de 1998 y confirmado mediante Decreto 0493 del 11 de mayo de 1998.

Solicita así mismo el Departamento, que dado que ya se ha puesto a órdenes del Juzgado consignación por la suma de \$88,969.866,50, se cancele la suma que resulte de la liquidación que quede en firme en ese Despacho, se fraccione el título y se ponga a disposición del Departamento el saldo que resulte a su favor. Solicita también que se proceda al desembargo de las cuentas del Departamento.

Mediante auto del 4 de octubre de 1999 el Juzgado disminuyó el valor de la medida cautelar a la suma de \$61.030.133,50, y, previa solicitud del Departamento, en atención a que el valor consignado a favor del Juzgado y el embargo de una cuenta en Davivienda suman la cuantía de \$150.000.000.00, decretada inicialmente en la medida cautelar, mediante proveído de 6 de octubre resolvió levantar los restantes embargos y retenciones ordenados contra el Departamento.

En escrito de 8 de octubre de 1999 la actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra del anterior auto, argumentando que el mismo es ilegal por cuanto el trámite de desembargo es especial y que el ejecutado carece de personería para actuar en el proceso.

En la misma fecha la actora solicitó, en escritos separados, por una parte, que no se acceda a las peticiones presentadas por el Departamento en el recurso de reposición y que se confirme al mandamiento de pago, por cuanto el mismo responde a un título ejecutivo, la Sentencia del Tribunal Administrativo del Huila, que se encuentra debidamente ejecutoriada y no puede ser cuestionada por el juez de ejecución, y, por otra, que se considere notificado al ejecutado, por conducta concluyente, respecto del auto de mandamiento de pago.

El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva, mediante auto del 27 de octubre de 1999 decide revocar el mandamiento de pago del 9 de septiembre de 1999 y en su lugar disponer

que se ejecute por la suma reconocida y ordenada pagar por el demandado en los actos administrativos expedidos por la Gobernación, amparados por la presunción de legalidad y conforme a los cuales la liquidación asciende a la suma de \$5.411.010,87.

Dispuso, así mismo, conceder en efecto devolutivo el recurso de apelación que subsidiariamente interpuso la parte actora contra el auto del 6 de octubre de 1999.

En escrito de 29 de octubre de 1999, la actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el anterior auto en cuanto revoca el mandamiento de pago.

Señala la actora como fundamento del recurso que la sentencia del Tribunal es un título ejecutivo, y que para oponerse al mismo dentro del proceso de ejecución, la parte demandada debió haber interpuesto las excepciones correspondientes, las cuales no puede suplir con una solicitud de revocatoria del mandamiento de pago.

Expresa, por otra parte, que los actos administrativos de ejecución no tienen recurso en la vía administrativa, ni originan vía contencioso administrativa nueva, razón por la cual corresponde al juez ordinario laboral decidir si con dichos actos, en este caso, se acató la sentencia del Tribunal Administrativo del Huila en cuanto al reintegro de la actora al cargo que ocupaba en el Departamento. Que afirmar lo contrario sería desconocer el carácter de cosa juzgada que tiene la sentencia del Tribunal Administrativo, la cual en la medida que no sea acatada por la Administración, podría dar lugar, indefinidamente, a nuevos procesos contencioso administrativos.

Por las anteriores razones considera que el mandamiento de pago se debe mantener en su integridad, "... agregándole que se debe ordenar el reintegro de la demandante, tal como se ordenó en la sentencia base de la ejecución."

El juzgado no accedió al recurso de reposición, por cuanto no es admisible la reposición de reposición, y en su lugar concedió el recurso de apelación que se había solicitado subsidiariamente.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, Sala Civil-Familia-Laboral, al resolver los recursos presentados, decidió, por una parte, que el auto que decretó el levantamiento de

embargos y retenciones debe ser confirmado, por sustracción de materia ante la reducción sustancial de la orden de pago y en la medida en que el valor de los dineros efectivamente embargados, en cuantía de \$150.000.000.00 garantiza el pago de los valores demandados, sin que la solicitud de desembargo requiera en este caso trámite incidental.

Reitera que tales actos administrativos se encuentran revestidos de la presunción de legalidad y son ejecutables, hasta tanto la justicia Contenciosa Administrativa no los excluya de la vida jurídica, sin que con ello se afecte la cosa juzgada o se genere un círculo vicioso, como lo sostiene la parte recurrente, "... como quiera que el título complejo precisamente lo integran la sentencia de condena, que no contiene valor determinado, pero si determinable, procediendo el deudor a emitir los actos administrativos que ordenan la liquidación de los conceptos ordenados..." Dicha liquidación es la que ahora se ejecuta y si la ejecutante no está de acuerdo con la misma puede solicitar que los actos administrativos que la contienen sea extraídos de la vida jurídica.

Agrega que el debate en relación con la orden de reintegro se encuentra superado, porque tal decisión no fue recurrida en oportunidad.

Concluye el Tribunal que el mandamiento ejecutivo no debe ser revocado sino modificado, porque la liquidación aportada asciende a \$5.568.294,12 mas \$ 84.910.00 y la orden de apremio a \$5.411.010,87.

5. Fundamento de la acción.

La peticionaria fundamenta su pretensión en las siguientes consideraciones:

La decisión del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva de declarar improcedente la solicitud de ejecución de la orden de reintegro, resulta claramente contraria a las normas procesales que regulan la ejecución por obligación de hacer, y constituye por consiguiente denegación de justicia que configura una vía de hecho.

El hecho de que el Departamento del Huila haya interpuesto recurso de reposición contra el mandamiento de pago librado por el Juzgado, estando en trámite y sin haber sido practicadas las medidas de embargo por las entidades bancarias correspondientes, y con evidente conocimiento del expediente, hace presumir que la Gobernación tuvo acceso al mismo, con

violación de la reserva legal.

El auto por medio del cual se dispuso el levantamiento de las medidas cautelares fue comunicado a las entidades bancarias sin esperar a que el mismo se encontrara debidamente notificado y en firme.

Los fundamentos del auto mediante el cual la Juez Tercera Laboral del Circuito revocó el mandamiento de pago permiten evidenciar una vía de hecho, por las siguientes razones:

La sentencia que sirve de título ejecutivo se encuentra en firme y reúne todos los requisitos para ello, razón por la cual lo ordenado en ella no es susceptible de discusión.

Del estudio de los Decretos de reintegro se desprende que no se ha cumplido lo ordenado en la sentencia administrativa, de manera que el Juez Laboral no podía fundar en ellos su decisión. La resolución de reintegro no es el fin de la actuación administrativa, ni con ella se da cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal si no es seguida de actos ejecutorios, que en este caso no se han dado, como la posesión y el inicio de labores.

De acuerdo con el artículo 49 de C.C.A. y con jurisprudencia del Consejo de Estado los actos administrativos por medio de los cuales se le da cumplimiento a una sentencia del juez administrativo son actos de ejecución, que no admiten recurso gubernativo alguno y que, por virtud del principio de la cosa juzgada, cuando no acaten lo dispuesto en la sentencia, no deben ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Que cuando la Administración no acata los términos de la sentencia del juez administrativo o los desconoce en algún sentido, el interesado debe acudir ante el Juez Ordinario Laboral, para que decida sobre el cumplimiento o no de la obligación impuesta al ente administrativo.

Que la condena a la Administración a pagar al demandante los sueldos y prestaciones dejados de percibir por el lapso que estuvo por fuera del servicio y hasta que se produzca el reintegro a él, tiene carácter indemnizatorio y por consiguiente "... no tiene incompatibilidad prevista en el artículo 64 (sic) de la Constitución Política..."

Que por las mismas razones también incurrió en vía de hecho el Tribunal Superior.

Que en la motivación de las decisiones que, en las dos instancias, modifican el mandamiento de pago, no se expresan las normas legales que les dan soporte y que dichos fundamentos carecen de base legal.

Que las decisiones del Juzgado y del Tribunal Superior le ha causado grave perjuicio, al desconocerle los derechos derivados de la sentencia del Tribunal Administrativo, circunstancia que amerita particular consideración en atención a su calidad de persona de la tercera edad.

6. Pretensión

Para la tutela de los derechos que estima vulnerados, la actora solicita que se ordene dar estricto e inmediato cumplimiento a la sentencia del 21 de octubre de 1997 emitida por el Tribunal Administrativo del Huila, de acuerdo con la liquidación allegada con la demanda ejecutiva presentada ante la Juez Tercera Laboral del Circuito de Neiva; que se declare que el mandamiento ejecutivo del 9 de septiembre de 1999 proferido por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva se encuentra en firme, dado que se notificó por conducta concluyente y no se le propuso excepción alguna; que se ordene reconocer las costas de segunda instancia del proceso ejecutivo referenciado, cuantificándolas, y que se compulsen las respectivas copias para las investigaciones penales y administrativas contra los accionados si es del caso.

II. TRAMITE PROCESAL

1. Primera instancia

El Tribunal Administrativo del Huila, mediante Sentencia de marzo 31 de 2000, decidió negar por improcedente la tutela interpuesta, con base en las siguientes consideraciones:

La acción de tutela solo procede cuando no existe medio ordinario de defensa judicial o el mismo no es idóneo para evitar la vulneración de los derechos. “La Justicia Ordinaria Laboral tiene los mecanismos de control idóneos y suficientes para garantizar el derecho al Debido Proceso...”.

La acción de tutela, en principio, no procede contra providencias judiciales, a menos que, como lo ha sostenido la Corte Constitucional, bajo tal apariencia se oculte en realidad una

evidente y probada vía de hecho. (Sentencia T-680/1997)

Las actuaciones del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva se han ceñido al debido proceso; los recursos se han tramitado y decidido en forma motivada, con excepción de los que se declararon desiertos por extemporáneos. Estando las providencias judiciales debidamente sustentadas y motivadas, mal puede afirmarse que configuran una vía de hecho.

No corresponde a la jurisdicción constitucional modificar el fondo de lo decidido en las providencias objeto de cuestionamiento por la actora, por cuanto se encuentran motivadas y fueron dictadas por funcionarios que tienen la competencia y la autonomía funcional correspondientes, así no se compartan algunas de las afirmaciones allí realizadas, pues en concepto de la Sala los actos administrativos orientados a cumplir la sentencia del Tribunal Administrativo son demandables en acción ejecutiva y no mediante acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

“La vulneración a la Reserva Legal en lo concerniente a las medidas previas a que alude la accionante puede ser objeto de una investigación disciplinaria o penal si la interesada considera que el Juzgado actuó en contravía de la legalidad, pero no es la Tutela el medio idóneo para ventilar dicha situación.”

Impugnación.

En escrito de impugnación la actora reitera los argumentos que sustentan la solicitud de tutela de sus derechos y cuestiona la decisión del juez de primera instancia, con las siguientes consideraciones:

El juez de tutela manifiesta que existen otros medios de defensa judicial, pero no especifica cuales. Se trata de una afirmación genérica y no en concreto, lo que está en contravía con los que sobre el particular ha expresado la Corte Constitucional.

Dentro del proceso ejecutivo laboral interpuso los recursos a que había lugar y se agotó el trámite de la segunda instancia, sin encontrar satisfacción a sus pretensiones frente a las irregularidades que ahora ataca y frente a las cuales no tiene otro medio de defensa.

No se analizaron por el fallador en debida forma los cargos por violación del debido proceso.

Los mismos se desestimaron de manera genérica con la manifestación de que las providencias cuestionadas estaban debidamente motivadas, pero sin estudiar la legalidad de la motivación.

Tanto la violación de la reserva legal como la diligencia inusual con la que se actuó para los desembargos vulneran el debido proceso. El juez de tutela al decidir sobre este punto desconoce la obligación de los funcionarios públicos de denunciar los delitos de que lleguen a tener conocimiento.

Las actuaciones de las autoridades que conocieron del proceso ejecutivo y del juez de tutela configuran una verdadera denegación de justicia.

2. Segunda instancia.

En segunda instancia conoció la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, quien mediante sentencia de 8 de junio de 2000, decidió confirmar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, con base en las siguientes consideraciones:

De acuerdo con jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-327/94), "... la acción de tutela contra providencias judiciales sólo puede prosperar cuando se presentan ostensibles errores sobre cuestiones sustanciales o procedimentales, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos previstos en la ley para la procedencia de esta acción, esto es, que no exista otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable."

En este caso lo que se discute es la negativa del juzgado a ordenar el reintegro de la actora al cargo señalado en el fallo del Tribunal Administrativo del Huila de fecha 21 de octubre de 1997.

Contra el auto que denegó por improcedente la ejecución por la anterior obligación de hacer, la actora tuvo la oportunidad procesal para presentar los recursos de reposición y de apelación, los cuales fueron declarados desiertos por haberse interpuesto en forma extemporánea.

"En consecuencia, en el presente caso no se evidencia una vía de hecho, puesto que en la

actuación del juez no se encuentran circunstancias que pueden calificar la decisión adoptada como arbitraria o caprichosa.”

La tutela tiene un carácter subsidiario, no corresponde a una nueva instancia, ni constituye procedimiento alternativo o paralelo a los ordinarios, ni los sustituye.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9o. de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

En este caso se discuten los siguientes aspectos:

Si la negativa del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva a ordenar el reintegro de la actora al cargo que ocupó en la Gobernación del Huila, según lo dispuesto en el fallo del Tribunal Administrativo del Huila de 21 de octubre de 1997 constituye una vía de hecho judicial violatoria de sus derechos fundamentales.

Si con la negativa a reconsiderar la revocatoria del mandamiento de pago, en las condiciones en las que se produjo por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, se configura una vía de hecho judicial que afecte los derechos fundamentales de la peticionaria.

Cabe señalar que la actora formula adicionalmente otros cargos que en su concepto constituyen vías de hecho por desconocimiento de la garantía constitucional del debido proceso.

Debe la Corte señalar que la procedencia de la tutela contra providencias judiciales tiene carácter excepcional, y que no es esta la vía adecuada para controvertir todas las irregularidades que las partes crean haber encontrado en un proceso judicial ni se le puede

imponer al juez de tutela la carga de que, en el perentorio término de diez días, haga un estudio minucioso del expediente que fue progresivamente formado por el juez de la causa, con oportunidad para los controles de legalidad previstos en la ley ordinaria.

Las anteriores consideraciones imponen a quien pretenda atacar por el trámite sumario de la tutela una decisión judicial, concretar sus cargos a aquellas precisas actuaciones del juez en las que sea posible evidenciar los elementos que caracterizan a la vía de hecho judicial que habilita la vía de la tutela, sin que quiera esto decir que se impongan requisitos de forma especiales en estos casos, pero advirtiendo que la enunciación indiscriminada de cargos, como ocurre en el presente caso, puede dar lugar a que el juez de tutela pierda de vista o no pueda apreciar de la mejor manera, los cargos verdaderamente relevantes desde el punto de vista constitucional.

El juez de tutela debe limitar su examen a los cargos o a las actuaciones judiciales que evidencien una grave vulneración del orden jurídico, en los términos sentados en jurisprudencia reiterada de esta Corporación, y de los cuales se derive, además, un perjuicio grave y actual para el accionante en tutela.

Así, por ejemplo, sin hacer un análisis sobre la legalidad de la actuación del Juez Tercero Laboral del Circuito de Neiva en relación con el trámite de desembargo, observa la Corte que no se deriva de esa conducta un perjuicio concreto para la accionante, razón por la cual no procede el examen en sede de tutela.

Tampoco es responsabilidad del juez de tutela, como bien lo señaló el juez de primera instancia, indagar sobre las irregularidades que en los procesos judiciales pudiesen dar lugar a investigación penal o disciplinaria, ni proceder en esta materia sobre la base de las inferencias que, con los elementos de convicción que pudo tener a su alcance, haga la interesada. Si ésta considera tener los elementos suficientes, puede acudir a las instancias competentes en materia tanto penal como disciplinaria.

Por las mismas consideraciones, tampoco estima la Corte procedente un examen detenido sobre la vía procesal idónea para controvertir el mandamiento de pago.

El Departamento del Huila no propone formalmente excepción de pago, por cuanto, en la medida en que no se ordena el reintegro solicitado por la actora, su recurso se orienta a

atacar la liquidación efectuada por el juzgado de ejecución, el cual no tuvo en cuenta, porque no los conoció, los actos mediante los cuales la Gobernación dio cumplimiento a la sentencia del Tribunal y liquidó las sumas a pagar a la actora, las cuales aún no se habían cancelado.

La decisión del juez, si bien asume que el Departamento considera cumplido el fallo, dispone en congruencia con la solicitud, esto es, modificar el mandamiento de pago para acomodarlo a la liquidación de la Gobernación y le da el correspondiente trámite procesal al recurso presentado por la actora. No aprecia la Corte que exista aquí una vía de hecho, sin que le corresponda, se reitera, dilucidar si la vía procesal para el trámite de la solicitud del Departamento debió ser una distinta.

Por las razones expuestas la Corte limitará sus consideraciones a los problemas jurídicos que se han identificado en este acápite.

3. Procedencia de la acción de tutela

3.1. Legitimación activa

La peticionaria es persona natural que actúa en su propio nombre.

3.2. Legitimación pasiva.

La acción se interpuso frente a la actuación de autoridad pública, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva y de la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva.

3.3. Derechos constitucionales violados o amenazados.

La peticionaria solicita la protección de sus derechos constitucionales fundamentales al debido proceso y a la protección contra las vías de hecho, a la vida, a la protección a la tercera edad y al acceso a la justicia consagrados en los artículos 29, 11, 46, 228 y 229 de la Constitución.

Contra la declaratoria de improcedencia de ordenar el reintegro proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva cabían los recursos de reposición y apelación y la actora perdió la oportunidad procesal para interponerlos. No es la tutela el mecanismo para

suplir las deficiencias procesales de las partes. En este caso es claro que existía un medio judicial de defensa alternativo, idóneo para controvertir lo que ahora se solicita en tutela, y en la medida en que la actora dejó pasar la oportunidad no procede la solicitud de amparo constitucional.

Debe tenerse en cuenta, además, que cuando dentro del proceso judicial existe recurso idóneo, en principio, las fallas que se presenten en la primera instancia no constituyen por si mismas violación de la garantía constitucional del debido proceso, puesto que precisamente para proteger a las partes contra ese tipo de eventualidades y garantizarles la plenitud de sus derechos y garantías procesales, se han previsto los correspondientes recursos ante la instancia superior.

Contra la actuación de los jueces que conocieron del proceso de ejecución, en relación con el segundo problema jurídico identificado por la Corte, no se aprecia la existencia de un medio de defensa judicial alternativo, razón por la cual, por este concepto, procedería un estudio de fondo de la solicitud de tutela.

3.5. La acción de tutela contra providencias judiciales.

Al analizar el problema jurídico planteado encuentra la Corte que, prima facie, la pretensión de la actora se orienta a obtener respuesta constitucional frente a una actuación judicial que podría encuadrar dentro de los presupuestos de la vía de hecho y constituir una efectiva limitación del acceso a la justicia, en la medida en que no se admite en el proceso de ejecución la controversia sobre unos actos administrativos que se reputan en firme y no controvertidos oportunamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero respecto de los cuales la actora alega, fundadamente, que dado su carácter de actos ejecución no son atacables en esa jurisdicción.

Por las razones expuestas, cabe en este caso un examen de fondo sobre la actuación de las autoridades judiciales que dio origen a la presente acción de tutela.

4. Consideraciones de la Sala

Estima la Sala que, en este caso, el problema jurídico planteado en el numeral 2.2. puede concretarse en la necesidad de definir si la actuación de los jueces de ejecución laboral privó

a la actora de la oportunidad procesal de controvertir la aptitud que, para dar cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Administrativo base del proceso ejecutivo, tenía el Decreto de la Gobernación del Huila por medio del cual se dispuso su reintegro al cargo que ocupaba y la simultánea desvinculación del mismo, por encontrarse en edad de retiro forzoso, así como la subsiguiente liquidación de lo que debía pagársele por concepto de salarios y prestaciones.

Cabe señalar, en primer lugar, que, no obstante que podría en principio considerarse que los Decretos del Gobernador del Huila eran susceptibles de controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no resultaba exigible a la parte actora acudir a esa vía, porque fundadamente podía pensar que para obtener la ejecución de lo ordenado por el Tribunal Administrativo, podía acudir al proceso de ejecución laboral sin tener que recurrir a un nuevo proceso contencioso administrativo. Dicha postura encuentra claro y expreso sustento en jurisprudencia del Consejo de Estado conforme a la cual la controversia en torno a la aptitud de los actos de ejecución para dar cumplimiento a lo dispuesto por la jurisdicción contencioso administrativa, debe ventilarse ante el juez de ejecución. En efecto, el Consejo de Estado, en fallo de junio 13 de 1995, al analizar el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo entonces vigente y conforme al cual las condenas a la Administración "... serán ejecutables ante la justicia ordinaria...", expresó que "[e]s cierto que ordinariamente la administración para dar cumplimiento al fallo judicial profiere una resolución (CCA, art. 176), pero es claro que estos actos son de cumplimiento o ejecución del fallo judicial, impugnables ante la justicia ordinaria. Es decir, que el administrado no tendrá que instaurar nuevas e interminables acciones de control de legalidad, sino una acción ejecutiva para el debido cumplimiento de la decisión jurisdiccional."

No obstante la anterior consideración, encuentra la Corte que es razonable la decisión que en sede de tutela adoptó el Tribunal Administrativo, cuando determinó que no podía predicarse la existencia de una vía de hecho en la actuación de los jueces de ejecución, puesto que, en la medida en que la ley (Arts. 82 y 83 del CCA) no excluye expresamente a los actos de ejecución de la posibilidad de ser controvertidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la decisión de dichos jueces de ejecución (si bien contraria a Jurisprudencia del Consejo de Estado y a la opinión del propio Tribunal en la materia) no reúne los requisitos para que se configure una vía de hecho, por cuanto se encuentra motivada en interpretación de la que no puede predicarse que sea jurídicamente inviable o absurda.

Sin embargo, estima la Sala pertinente señalar que podría configurarse en este caso lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado una “vía de hecho por consecuencia”, (Sentencia SU-014/01, M.P. Martha SÁCHICA Mendez). Sobre el particular ha expresado la Corte que, en determinados supuestos de hecho, resultan insuficientes los criterios que la propia Corte ha establecido para que se configure una vía de hecho judicial que permita la revisión de una sentencia en sede de tutela. Ha dicho la Corte que, si bien conforme al criterio general, la vía de hecho se deriva directamente de una actuación judicial manifiestamente contraria al derecho, también es posible que la vía de hecho se produzca “por consecuencia”, cuando, no obstante que la actuación del juez no pueda ser objeto de reproche, la misma se encuentre fundada en la actuación o la omisión de otras autoridades del Estado que deben brindarle apoyo en su labor de administrar justicia y que, con desconocimiento de las normas superiores del ordenamiento jurídico, conduzca a una decisión en sí misma violatoria del ordenamiento superior y generadora de un perjuicio iusfundamental.

La Corte desarrolló esta figura al analizar la situación que se presentó cuando un procesado, pese a que se encontraba detenido, fue tratado como reo ausente y no se le notificaron por consiguiente las providencias que le afectaban, como consecuencia de la deficiente información que las autoridades competentes suministraron al juez de la causa. Dijo la Corte en esa oportunidad: “Con esto, se pone de presente que es posible distinguir la sentencia violatoria de derechos fundamentales por defectos propios del aparato judicial – presupuesto de la vía de hecho –, de aquellas providencias judiciales que aunque no desconocen de manera directa la Constitución, comportan un perjuicio iusfundamental como consecuencia del incumplimiento por parte de distintos órganos estatales de la orden constitucional de colaborar armónicamente con la administración de justicia con el objeto de garantizar la plena eficacia de los derechos constitucionales. Se trata de una suerte de vía de hecho por consecuencia, en la que el juez, a pesar de haber desplegado los medios a su alcance para ubicar al procesado, actuó confiado en la recta actuación estatal, cuando en realidad ésta se ha realizado con vulneración de derechos constitucionales, al inducirlo en error. En tales casos – vía de hecho por consecuencia – se presenta una violación del debido proceso, no atribuible al funcionario judicial, en la medida en que no lo puede apreciar, como consecuencia de la actuación inconstitucional de otros órganos estatales.”

En el caso que ahora ocupa la atención de la Corte es claro que, tal como lo señaló el juez de

tutela de primera instancia, la decisión del Tribunal Superior de Neiva mediante la cual se rehusó a considerar los cuestionamientos que la actora hacía a los Decretos de la Gobernación del Huila, sobre la base de que los mismos debían haber sido controvertidos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, no encuadra dentro de los estrictos parámetros que definen la existencia de una vía de hecho que habilite la intervención del juez de tutela. Sin embargo, en la medida en que, como se ha dejado sentado en esta providencia, no le resultaba exigible a la actora, acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para demandar los actos de ejecución de la Gobernación, la negativa del juez de ejecución a ventilar la aptitud de los mismos, si bien no cuestionable en sede de tutela, conduce a una situación en la que la actora no habría podido controvertir dichos actos. Esta situación, con algunos matices significativos, podría, de algún modo, encajar en los supuestos que se acaban de reseñar para la vía de hecho por consecuencia. En efecto, en este caso se tendría que por razones imputables al Estado, -bien porque no existe norma que de manera expresa señale el trámite procesal para la controversia de este tipo de actos de ejecución o porque existen interpretaciones dispares entre las jurisdicciones contencioso administrativa y de ejecución laboral-, la actora se vería privada de su derecho de acceso a la administración de justicia. No habría en este caso, y es una diferencia sustancial, una conducta de autoridad de la que pueda predicarse el ser violatoria de las disposiciones constitucionales que garantizan los derechos fundamentales, pero lo cierto es que de la actuación o de la omisión de las autoridades públicas se derivaría, en el supuesto planteado, un clarísimo desconocimiento del derecho de la actora de acceder a la administración de justicia, así como de la garantía constitucional del debido proceso, en la medida en que, por razones imputables al Estado, no habría tenido oportunidad para controvertir unos actos que reputaba lesivos de sus derechos constitucionales.

Realiza la Sala el anterior análisis porque en este caso se ha planteado una situación que claramente podría conducir a una solución como la que se ha propuesto y considera necesario dejar sentado que el orden constitucional es capaz de ofrecer una respuesta adecuada a la misma. Sin embargo, el análisis detenido de los distintos elementos del caso concreto muestra a la Corte que para la decisión del mismo no tiene cabida la figura jurisprudencial de la vía de hecho por consecuencia, en la medida en que la actora sí tuvo la oportunidad de controvertir los Decretos de la Gobernación y omitió hacerlo por propia decisión.

Los actos mediante los cuales la Gobernación del Huila pretendió, de manera expresa, dar cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo estaban amparados por la presunción de legalidad y si la actora no estaba conforme con los mismos debió controvertirlos judicialmente, bien ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, o bien ante el juez de ejecución Laboral, si razonablemente, y con respaldo en la jurisprudencia, consideraba que no era procedente o no le resultaba exigible iniciar un nuevo proceso contencioso administrativo para obtener el cumplimiento de lo que ya había sido fallado a su favor. Pero lo que no podía hacer la actora, como efectivamente hizo, era desconocer por si y ante si el valor jurídico de los Decretos de la Gobernación ni su aptitud para dar cumplimiento al fallo del Tribunal Administrativo.

En la medida en que, de hecho, optó por no acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debió controvertir los Decretos de la Gobernación ante el juez de Ejecución Laboral y debió hacerlo en el momento de presentar la demanda ejecutiva, o, a más tardar, dentro de la oportunidad del traslado del recurso de la Gobernación contra el auto de mandamiento de pago, momento en el cual los Decretos debían entenderse formalmente incorporados al proceso. Pero la actora se abstuvo de impugnarlos. Su conducta omisiva tuvo como consecuencia, en el primer momento, la expedición de un mandamiento de pago deficientemente fundado, en la medida en que el juez no tuvo conocimiento de un hecho cuya consideración era esencial para definir el sentido de su proveído, fuese porque se reconociera la aptitud de los Decretos de la Gobernación para cumplir lo dispuesto en el fallo del Tribunal o porque se declarase que los mismos no constituían acatamiento de lo dispuesto en esa sentencia. En un segundo momento la omisión de impugnación de los Decretos de la Gobernación se tradujo en una modificación del mandamiento de pago, para fundarlo en los actos administrativos por medio de los cuales la Gobernación expresó haber cumplido lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal, sobre la consideración de que no habían sido impugnados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que se estimaban amparados por la presunción de legalidad.

El Tribunal Superior, a su vez, acoge la interpretación del a quo y desecha los argumentos que para impugnarla hace la actora con la consideración de que el acto administrativo mediante el cual se concreta una condena indeterminada pero determinable, puede y debe ser demandado ante el juez contencioso administrativo por quien no esté conforme con el mismo, sin que ello implique un desconocimiento de la cosa juzgada o lleve a una serie

indefinida de procesos.

Si en su omisión la actora procedió por inadvertencia, la misma resulta procesalmente censurable, por cuanto no podía dejar de lado la existencia de un acto administrativo de cumplimiento amparado por la presunción de legalidad, que le había sido debidamente notificado, y aunque se admita la razonabilidad de su decisión de no impugnarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa, no es aceptable que se hubiese abstenido de hacerlo ante la jurisdicción que, en la hipótesis por ella formulada, resultaba la apropiada para el efecto. Si, por el contrario, la conducta omisiva de la actora tenía el propósito de obtener ventaja procesal, al privar al juez de ejecución de la posibilidad inicial de conocer dos aspectos relevantes para su decisión como eran la existencia de actos de ejecución por parte del Gobernación y la circunstancia de haber llegado la actora a la edad de retiro forzoso desde el año de 1993, habría, además de la censura a la omisión procesal, un reproche por la falta de lealtad procesal y por el incumplimiento de los deberes que del principio de la buena fe se derivan para quienes actúan en el mundo jurídico y en particular para quienes aspiran a obtener amparo de la autoridad para sus pretensiones.

Para que se configure una vía de hecho por consecuencia se requiere que la situación en la que ella resultaría predicable sea producto de una actuación u omisión imputable al Estado y no una consecuencia de la omisión procesal de quien la alega.

No podía la actora desconocer un acto administrativo expresamente orientado a dar cumplimiento a lo dispuesto por el Tribunal Administrativo y amparado por la presunción de legalidad, y pretender que sin haberlo controvertido judicialmente, pueda privarlo de todos sus efectos jurídicos. Debió plantearlo e impugnarlo ante el juez de ejecución desde el momento mismo de la demanda ejecutiva. La omisión en hacerlo así impide que se configure en este caso la vía de hecho, puesto que si bien la motivación de la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Neiva puede resultar equivocada, en cuanto que no resultaba exigible a la actora acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, lo cierto es que el juez de ejecución se encontraba frente a actos que no habían sido impugnados porque la actora había omitido hacerlo cuando tuvo oportunidad para ello.

En la medida en que la imposibilidad de controvertir los actos de la Gobernación del Huila provino, en primer lugar de una decisión libre y procesalmente censurable de la actora, no se

aprecia que en este caso se haya vulnerado su derecho de acceso a la administración de justicia, ni que se configure una vía de hecho que de lugar a conceder el amparo solicitado frente a una providencia judicial.

Con base en las anteriores consideraciones estima la Corte que no se presenta en este caso una vía de hecho que habilite al juez constitucional para conceder el amparo del derecho al debido proceso, por cuanto la parte actora omitió controvertir, cuando tuvo la oportunidad procesal para hacerlo, los actos cuyos efectos quiere ahora impugnar en sede de tutela.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Segundo. LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General