

Sentencia T-464/13

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia general

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

ACTA DE CONCILIACION LABORAL-Características y requisitos, según ley 640/01

La Corte ha desarrollado amplia jurisprudencia estructurando las características esenciales de la conciliación, a saber: i) Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, en el que las partes involucradas, con la intervención del conciliador y la voluntad de ellas, llegan a un acuerdo que implica el reconocimiento o la aceptación por una de ellas de los posibles derechos reclamados por la otra, o hay renuncia recíproca de las pretensiones o los intereses alegados. ii) Constituye una actividad preventiva, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el trámite del proceso, en cuyo caso no se llega al resultado final normal de aquél, que es la sentencia, constituyendo así una causal anormal de terminación del proceso. iii) La conciliación no tiene, en estricto sentido, el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional, porque el conciliador (autoridad o particular) no interviene para imponer a las partes la solución del conflicto en virtud de una decisión autónoma e innovadora, limitándose a presentar fórmulas para que las partes se avengan a solucionar el conflicto, y a presenciar y a registrar el acuerdo a que han llegado; el conciliador, por consiguiente, no es parte interesada en el conflicto y debe asumir y mantener una posición neutral. iv) Es un mecanismo útil para la solución de los conflictos, porque: 1) ofrece a las partes involucradas en un conflicto la posibilidad de llegar a un acuerdo, sin necesidad de acudir al proceso judicial, que implica demora, costos para las partes y congestión para el aparato judicial; 2) constituye un mecanismo alternativo de administración de justicia, que se inspira en el criterio pacifista que debe regir la solución de los conflictos en una sociedad; 3) es un instrumento que busca lograr la descongestión de los despachos judiciales, procurando mayor eficiencia de la administración de justicia. v) La conciliación tiene un ámbito que se extiende a todos aquellos conflictos susceptibles, en principio, de ser negociados, o en relación con personas cuya capacidad de transacción no esté limitada por el ordenamiento

jurídico. Así, bien pueden señalarse casos en los cuales válidamente cabe restringir la facultad de conciliar y, naturalmente, no debe confundirse la institución de la conciliación con el contrato de transacción, de estirpe privada, que se gobierna por reglas especiales. vi) La conciliación es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador en varios aspectos, tales como las autoridades o sujetos competentes para intervenir en la actividad de conciliación y las facultades de las cuales disponen; las clases o tipos de conciliación admisibles y los asuntos susceptibles de ser conciliados; las condiciones bajo las cuales se pueden presentar peticiones de conciliación; los trámites que se deben realizar; la renuencia a intentarla y las consecuencias que se derivan de ello; la audiencia de conciliación, la formalización del acuerdo total o parcial entre las partes o la ausencia de éste; y la documentación de lo actuado.

NULIDAD ABSOLUTA DE ACTO O CONTRATO-Cuando existe objeto ilícito y causa ilícita

La nulidad absoluta se produce cuando existe: i) objeto ilícito; ii) causa ilícita; iii) falta de solemnidades o requisitos esenciales para la validez del acto o contrato, de acuerdo con su naturaleza; y iv) incapacidad absoluta. Puede ser solicitada por cualquier persona que tenga algún interés legítimo, al igual que por el Ministerio Público, en aras de proteger la moral y la ley. También debe ser declarada de oficio por el juez del conocimiento, cuando “aparezca de manifiesto” en el acto o contrato, esto es, cuando es ostensible, notoria o evidente. El referido artículo, indica que se puede sanear la nulidad, cuando no es generada por objeto y causa ilícita, si opera ratificación por las partes o prescripción extraordinaria. Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1519 del Código Civil, hay objeto ilícito “en todo lo que contraviene al derecho público de la nación. Así, la promesa de someterse en la república a una jurisdicción no reconocida por las leyes de ella, es nula por el vicio del objeto”. En cuanto a la causa ilícita, el artículo 1524 la ubica como “...la prohibida por la ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público”, de manera que, por ejemplo, la promesa de dar algo en pago de una deuda que no existe, carece de causa licita.

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Requisito de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto Tribunal evidenció celebración ilegal de acta de conciliación laboral

Referencia: Expediente T-2370738.

Acción de tutela instaurada por Victoriana Peñaranda Vaca, Andelfo Mendoza y Ramón Guillermo Mendoza Afanador, contra el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral y el Juzgado 4º Laboral del Circuito de dicha ciudad.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral.

Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., julio veintidós (22) de dos mil trece (2013)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo adoptado por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, no recurrido, dentro de la acción de tutela promovida por Victoriana Peñaranda Vaca, Andelfo Mendoza y Ramón Guillermo Mendoza Afanador, contra el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral y el Juzgado 4º Laboral del Circuito de la misma ciudad.

I. ANTECEDENTES

Los accionantes presentaron acción de tutela, para que les fueran protegidos sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la proscripción de la reformatio in pejus, a recibir una remuneración mínima vital y a la seguridad social que, según afirman, fueron vulnerados por el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral, al proferir el auto de noviembre 11 de 2008, que declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso ejecutivo y en su lugar negó el mandamiento de pago, por considerar que el acta de conciliación era ilegitima.

A. Hechos anteriores a la acción de tutela.

La Ley 6^a de 1992 estableció un reajuste para las pensiones reconocidas con anterioridad al 1º de enero de 1989, con el fin de corregir las diferencias causadas con respecto a los salarios de los empleados activos del Estado, con la aplicación de la Ley 4^a de 1976 a los

pensionados, incremento que la ley dispuso fuera efectuado gradualmente a los pensionados del orden nacional a partir de 1993". Por lo anterior, junto con 128 pensionados solicitaron inicialmente el reajuste al municipio de San José de Cúcuta, obteniendo respuesta negativa a la solicitud, frente a la cual promovieron varias demandas laborales, tramitadas en diferentes juzgados de la ciudad, obteniendo la mayoría decisión favorable, que confirmó en segunda instancia el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral (f. 1 cd. inicial).

Posteriormente, la administración municipal de Cúcuta, a fin de no hacer más gravosa la situación para el municipio, llamó a los apoderados de los demandantes con el fin de llegar a un arreglo de pago y terminar anticipadamente los procesos que aún se tramitaban.

Indican que así, por mutuo acuerdo, se llegó a la suscripción de un documento en febrero 23 de 2005, denominado "acta de conciliación sobre pago diferido de procesos en vía de ejecución y pago anticipado de derechos litigados en procesos ordinarios laborales, todo sobre reajustes pensionales Ley 6^a de 1992". El acuerdo consagró "rebaja de parte de la deuda, el otorgamiento de un año de plazo para pagar la acreencia a cada apoderado, el compromiso de no embargar al Municipio y la terminación inmediata de los procesos en trámite" (fs. 2 a 3 ib.).

B. Hechos que generaron esta acción.

Afirmaron los demandantes que la administración municipal incumplió los pagos pactados, ocasionando el inicio de sendos procesos ejecutivos, adelantados en el Juzgado 4º Laboral de la misma ciudad. Detallaron las etapas del proceso así:

1. El municipio de Cúcuta se notificó del mandamiento de pago e interpuso extemporáneamente las excepciones que consideró pertinentes contra el mismo, las cuales fueron resueltas negativamente por el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral, que ordenó seguir adelante con el trámite procesal respectivo.
2. Así, el Juzgado 4º Laboral del Circuito de Cúcuta, en octubre 17 de 2007, ordenó medidas cautelares y libró los oficios correspondientes. Sin embargo, el mismo Juzgado, en noviembre 26 del mismo año, decretó la nulidad parcial de dicho auto de octubre 17, por indebida conformación del litisconsorcio por activa, ya que el apoderado judicial que

intervino en esta etapa no acreditó el poder que lo autorizaba a actuar a nombre de los pensionados; en consecuencia, ordenó el levantamiento de las medidas cautelares impuestas al municipio.

3. Inconforme con la decisión de nulidad, el apoderado de los pensionados interpuso recurso de apelación contra ese último auto, para atacar lo atinente al levantamiento de las medidas cautelares.

5. Por lo anterior, los demandantes consideraron que “el auto que desató el recurso de apelación... no decidió sobre el tema apelado, sino que decretó la nulidad total del proceso ya debidamente ejecutoriado desde el 2006”, advirtiendo que contra ese auto se interpuso reposición en noviembre 14 de 2008, que negó dicha Sala Laboral mediante auto de diciembre 10 del mismo año.

6. Solicitud de la nulidad de la decisión antes mencionada, fue rechazada de plano por la citada Sala en enero 21 de 2009, de lo cual por intermedio del apoderado se pidió aclaración y obtuvieron una respuesta negativa, acompañada de la orden de compulsar copias hacia el “Consejo Superior de la Judicatura”.

Por todo lo anterior, consideran los demandantes que sus referidos derechos fundamentales fueron quebrantados y, al haber agotado los medios administrativos y judiciales ordinarios, lo único que les queda es la presentación de la tutela.

C. Respuesta de la alcaldía de San José de Cúcuta.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la alcaldía de Cúcuta, después de realizar un recuento de los hechos, argumentó que la tutela no debía prosperar, pues (fs. 20 a 25 cd. 2): i) “la vía de las nulidades absolutas e insaneables no son el límite a las decisiones de los jueces contra las sentencias en firme y que han hecho tránsito a cosa juzgada, como lo consideró la Sala Laboral del Tribunal Superior”; ii) “las decisiones que se tomaron en el juicio ejecutivo se produjeron en un proceso viciado de nulidad absoluta...”; y iii) “la cosa juzgada” es “inatacable por tutela”.

Solicitó reiterar la doctrina de la intangibilidad de la cosa juzgada, para que quede “intacto el acto jurisdiccional atacado por vía de tutela”.

D. Auto proferido en noviembre 11 de 2008 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Laboral, que declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso ejecutivo y negó el mandamiento de pago.

Mediante el referido auto se resolvió el recurso de apelación concedido mediante auto de diciembre 6 de 2007, contra el proveído de noviembre 26 del mismo año, por medio del cual el Juzgado de instancia decretó la “nulidad parcial” del auto de octubre 17 de dicha anualidad, ordenó el levantamiento de las medidas cautelares y libró oficios para dejar sin efectos las mismas. Advirtió que se “declaró desierto un recurso de apelación por no haber suministrado unas expensas para surtir la alzada, por parte del Ministerio Público”.

El Tribunal indicó que revisadas las actuaciones que conforman el proceso ejecutivo que originó la actuación, observa que el “acta de conciliación sobre pago diferido de procesos en la vía de ejecución y pago anticipado de derechos litigados en procesos ordinarios laborales, todo sobre reajustes pensionales ley 6^a de 1992”, es un acuerdo entre Gustavo Villasmil Quintero, como Alcalde y el abogado de uno de los pensionados, pero el proceso ejecutivo se inició a favor de la generalidad de los pensionados, de quienes se desconocía su plena identidad (f. 43 cd. 3).

Los argumentos expuestos por el Tribunal para declarar la nulidad de todo lo actuado fueron los siguientes (fs. 42 a 52 ib.):

1. Se reconocieron obligaciones, por fuera del marco legal, que comprometieron dineros públicos del municipio de San José de Cúcuta y “no quedan dudas de la ilicitud del objeto del acuerdo señalado, sin que pueda justificarse tal proceder por la existencia de procesos ejecutivos, o procesos ordinarios en marcha”.
2. La conciliación, además de contener un objeto ilícito, “no fue realizada ante un funcionario público habilitado por la ley para aprobarla”, careciéndose de la presencia de la Procuraduría, la Contraloría o una autoridad judicial que avalará el contenido y la legalidad del acuerdo, lo que hace que el mismo sea meramente privado entre quien fungía como alcalde de Cúcuta y un abogado, de manera que “el documento privado no constituye jurídicamente una conciliación, y menos aún puede estar provisto de los efectos de ‘cosa juzgada’ y de ‘prestar merito ejecutivo’ que allí se consignaron, previsiones éstas carentes de toda validez por las irregularidades ya señaladas”.

3. No están identificadas las partes “que supuestamente intervienen en la conciliación” y se benefician; así, el acuerdo se lleva a cabo para conciliar los reajustes pensionales de personas indeterminadas, no relacionadas ni identificadas con los nombres, “menos aún se determina el monto de lo que a cada uno de ellos supuestamente le correspondería de acuerdo a su reajuste pensional”. Tampoco aportó el apoderado “los poderes de quienes se dice eran los supuestos poderdantes beneficiarios de los reajustes, pues al menos de ello no se dejó constancia en el acta”.

4. El documento se suscribió por un valor aproximado a ocho mil millones de pesos, sin elementos de juicio que permitieran determinar la razonabilidad de dicha suma. Igualmente se omitió especificar los lapsos temporales a que correspondería el dinero adeudado.

Sumado a lo anterior, se sustenta la nulidad en la existencia de irregularidades en la actuación procesal, pues “no se comprende cómo, con base en un acto de tal naturaleza, se haya podido librar un mandamiento de pago como lo hizo la señora Juez Cuarta Laboral del Circuito..., sin hacer el más mínimo razonamiento jurídico sobre la legalidad del acto que se le presentaba, sin percatarse que en esas condiciones, la obligación además de ilegal, no resultaba ni siquiera clara y menos exigible; sin constatar si efectivamente los supuestos beneficiarios habrían conferido los poderes que se anuncian en la conciliación; sin exigir que le aportaran copia de las sentencias que condenaban a dichos pagos; sin establecer cuál fue el monto de las costas procesales que también se conciliaban y que supuestamente se rebajan y sin exigir las credenciales que acreditaran al funcionario que suscribía el Acta como Alcalde Municipal... Para la Sala, esta conducta es legalmente reprochable, desde todo punto de vista ya que desconoce abiertamente los deberes constitucionales y legales a los que se comprometió cuando tomó posesión como Juez de la República” (f. 48 ib.).

El Tribunal observó, además, que como juez de segunda instancia se encuentra legitimado para estimar la validez de la actuación procesal en la que se tomó la decisión. Destacó que la función judicial se guía por mandatos superiores, que le imponen al servidor judicial el deber constitucional de velar, para el caso, por la efectiva realización de los fines del proceso laboral y evitar que bajo la aparente legalidad de una actuación de esta índole “se desplieguen maniobras claramente orientadas a defraudar el patrimonio público” por medio de actos de corrupción, con actual frecuencia perpetrados mediante la suscripción ilegal de actas de conciliación, a través de las cuales se reconocen, a cargo de distintas entidades

públicas, obligaciones laborales legalmente inexistentes, para luego con base en ellas promover procesos ejecutivos, a través de los cuales se hace efectiva la defraudación del patrimonio público.

En consecuencia, el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral determinó que estaba frente a un proceso “ejecutivo laboral constitucional y legalmente ilegítimo, es decir, nulo”, por lo cual no puede efectuarse ningún juicio sobre la ritualidad de los actos procesales objeto de apelación, pues “tales consideraciones solo serían eficaces si recayeran dentro de un proceso edificado sobre bases legales”.

Finalmente advirtió que el Código Civil indica (artículos 1741 y 1742), frente a una nulidad absoluta producida por un objeto o causa ilícita, que “puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato”, lo cual conduce a disponer la “nulidad de todo lo actuado dentro del presente proceso y en su lugar, negar el mandamiento de pago, solicitado con base en el ‘acta de conciliación sobre pago diferido de procesos en vía de ejecución y pago anticipado de derechos litigados en procesos ordinarios laborales, todo sobre reajustes pensionales ley 6^a de 1992’”.

D. Fallo único de instancia en la acción de tutela.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, mediante fallo de mayo 19 de 2009, negó el amparo solicitado al considerar que “el proveído del 11 de noviembre de 2008, mediante el cual se tomó la decisión cuestionada, no es producto de la arbitrariedad o el capricho del juzgador, dadas las irregularidades que el Tribunal encontró en el trámite del proceso de ejecución, donde se pretendía el cobro de la suma de \$ 7.985.856.757.84, por concepto de reajustes pensionales con base en la Ley 6^a de 1992 para pensionados indeterminados, de quienes no se aportó el respectivo poder, comprometiendo los dineros del municipio”(fs. 42 y 43 cd. Corte Suprema).

Ello además de la improcedencia de la acción de tutela, por falta de legitimación de los accionantes, que no son parte ni tienen interés material reconocido en el proceso judicial en el cual se dictaron “las providencias con las cuales supuestamente se les vulneró sus derechos”.

Advirtió que “el demandante en el proceso ejecutivo no manifestó actuar en nombre y

representación de los pensionados, además, ni siquiera en el acuerdo que sirvió de base de recaudo ejecutivo se relacionaron sus nombre". Todo ello le llevó a "concluir la improcedencia de la presente acción, razón por la cual se denegará el amparo solicitado".

E. Pruebas recaudadas en sede de revisión.

Para ampliar la información, mediante auto de diciembre 18 de 2009, esta Sala dispuso solicitar "i) copia de las respectivas cédulas de ciudadanía; ii) copia de la resolución o resoluciones mediante las cuales les fue concedida la pensión; iii) los documentos que demuestren que los derechos estaban acreditados o emanaban del acta de conciliación... iv) indiquen cuándo y dónde iniciaron la primera reclamación para obtener el reajuste de la pensión, según el artículo 116 de la Ley 6^a de 1992 que citan". Además, se ordenó suspender los términos respectivos, "hasta tanto sean recibidas y analizadas las pruebas solicitadas".

En enero 22 de 2010, los señores Ramón Guillermo Mendoza, Andelfo Mendoza y Victoriana Peñaranda Vaca presentaron un escrito resumiendo los hechos e incluyendo unos elementos de comprobación, a saber:

1. Resolución N° 593 de 1983 de la Caja de Previsión Social Municipal de Cúcuta, "por la cual se sustituye la pensión de invalidez del señor German Pérez Ortiz, a quien fue su compañera permanente, Sra. Victoriana Peñaranda", a partir de marzo 24 del referido año, "por valor de \$11.300" (fs. 31 y 32 cd. Corte).
2. Resolución N° 183 de 1981 de la citada Caja de Previsión, "por la cual se reconoce y ordena pagar pensión vitalicia del señor Andelfo Mendoza", a partir de marzo 2 del mismo año, por \$8.249.94 (fs. 36 a 38 ib.).
3. Resolución 276 de 1970 de la misma Caja de Previsión, "por la cual se reconoce y ordena el pago de una pensión mensual vitalicia de jubilación" al señor Ramón Guillermo Mendoza Afanador, a partir de febrero 28 de 1970, por \$1.835.40 (fs. 39 y 40 ib.).
4. Acuerdo N° 004 de enero 3 de 1994, del Concejo de San José de Cúcuta, determinando que a partir de enero 1º de 1994 se reajusten "las pensiones de Jubilación del Sector Público Municipal para compensar las diferencias entre los aumentos salariales y las Pensiones

jubilación, reconocidas con anterioridad al año de 1989". Para su cumplimiento, autorizó "al señor Alcalde y a las Juntas Administradoras de las Empresas Municipales y Caja de Previsión Social Municipal, para que con sujeción a las normas preceptuadas en la Ley sexta (6) de 1992, Artículo 19, Parágrafo cuarto (4°) y quinto (5°), en concordancia con el Decreto Nacional 2108, expidan las normas que permitan la aplicación del beneficio en la misma escala remunerativa del Orden Nacional"(fs. 42 y 43 ib.).

5. Fallo del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, proferido en diciembre 5 de 1997, que decretó la nulidad del referido acuerdo N° 004 de enero 3 de 1994 al estimar que al Congreso de la República "le compete fijar el régimen prestacional de todos los empleados públicos, incluidos los del nivel municipal, de lo cual puede deducirse la ostensible violación de tal precepto superior por parte del Acuerdo impugnado, sin necesidad de hacer mayores disquisiciones sobre el asunto particular, ante la flagrancia de la violación normativa como así se concluyó en el proveído que decretó la suspensión provisional y que mereció su ratificación por parte del Honorable Consejo de Estado en el interlocutorio del 18 de abril de 1995 en el que además se dilucidó que las normas invocadas por el Cabildo -parágrafos 4 y 5 del artículo 19 de la Ley 6^a de 1992- que también son las traídas a colación por el interveniente 'solamente gobiernan el destino de las transferencias presupuestales que se hace a los municipios, entre las cuales podrán destinar partidas para el pago de reajuste de pensiones, pero que de ninguna manera debe entenderse que las corporaciones de los entes territoriales puedan crear pensiones a empleados de su nivel o establecer reajustes no provistos en la ley', ante la claridad de los preceptos supralegales ya analizados" (fs. 44 a 49 ib.).

6. Fallo de julio 25 de 2003, proferido por el Juzgado 3º Laboral del Circuito de San José de Cúcuta, que reconoció el derecho al reajuste de la pensión, a partir de enero 20 de 1999 de la señora Victoriana Peñaranda Vaca y de otros demandantes en aquella oportunidad. También ordenó indexar "las sumas de dinero que se deban cancelar a los actores por concepto del reajuste pensional debido, hasta la fecha en que efectivamente se produzca su cancelación" (fs. 62 a 76 ib.).

La providencia indicada en el punto anterior, fue impugnada por los apoderados de la entidad accionada al estimar que "los demandantes solicitaron la aplicación del artículo 116 de la Ley 6^a de 1992, cuando dicha norma fue declarada inexistente por la Corte

Constitucional mediante Sentencia N° C-531 del 20 de Noviembre de 1995. Que los pensionados que pretenden el reajuste son del orden municipal y mal podrán aspirar a que se hiciera extensible un norma que solo cobijaba a los del orden nacional...”. Por otro lado, señalaron que la orden de pago de los intereses de mora no es procedente, debido a que “éstos se generan cuando hay mora en el pago de las mesadas pensionales, situación que no se da en este caso”.

Igualmente, el apoderado expuso que “con el agotamiento de la vía gubernativa efectuado el 28 de enero de 1999, se dejaron a salvo los derechos sobre cada uno de los meses de los tres años inmediatamente anteriores, por tratarse de obligaciones que se causan y hacen exigibles autónomamente en cada mensualidad cumplida, es decir si los seis años de subsistencia del derecho comprendidos entre el 28 de enero de 1996 y el 28 de enero de 2002, fueron superados con la presentación de la demanda ante la justicia ordinaria en uno o dos meses, sólo estarían prescritas una o dos mesadas de comienzos del año 1996, respecto de las cuales estaría superado el término de los seis años de vigencia del derecho”.

7. El Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral, mediante providencia de noviembre 25 de 2003, resolvió el recurso de apelación confirmando la sentencia del Juzgado 3º Laboral, ya citado, salvo el numeral cuarto, que revocó “en el sentido de absolver al municipio de Cúcuta de la indexación allí ordenada”.

8. Fallo de junio 12 de 2003, del Juzgado 1º Laboral del Circuito, que reconoció al señor Andelfo Mendoza “el derecho al reajuste de la pensión de jubilación por los años de 1993, 1994, 1995, acorde a la ley 6ª de 1992 y su Decreto 2108 del mismo año por parte del Municipio de San José de Cúcuta” (fs. 88 a 99 ib.).

El mencionado fallo fue apelado por la parte demandada, indicando que el argumento del juzgado de primera instancia “implicaría de una parte hacer regir la jurisprudencia retroactivamente y de la otra subvenir el sentido claro de la inexequibilidad, en cuanto a la razón de su declaratoria respecto del artículo 116 de la Ley 6ª de 1992 pues ella sobrevino fue por falta de unidad de materia al considerar la Honorable Corporación que existía un dispar tratado temático entre el artículo 116 y el resto del contenido de la ley” (f. 106 ib.).

9. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Laboral, confirmó en noviembre 24 de 2003 ese fallo recurrido (fs. 100 a 116 ib.).

10. El Juzgado 4º Laboral del Circuito de San José de Cúcuta, en providencia de noviembre 20 de 2003, reconoció “el derecho al reajuste de la pensión por los años de 1993, 1994, y 1995..., para el reconocimiento de los porcentajes según las fechas de reconocimiento de la pensión” al señor Ramón Guillermo Mendoza Afanador (fs. 117 a 131 ib.). Decisión que fue impugnada, empleando similares argumentos a los expuestos anteriormente.

11. Acuerdo N° 0039 emitido por el Concejo Municipal de San José de Cúcuta en agosto 23 de 2004, por el cual se autoriza al Alcalde de esa ciudad, para “enajenar a título oneroso bienes inmuebles de propiedad del Municipio, bienes inmuebles de carácter fiscal que se localicen en el territorio del Municipio de San José de Cúcuta hasta por el monto previsto por el Plan de Desarrollo Municipal Acuerdo 028 de 2004, destinándose el 15% del valor de las ventas para que sean atendidas las condenas en contra del municipio relativas a los ajustes de pensiones a su cargo, conforme el Artículo 116 de la Ley 6ª de 1.992 y el Artículo 1º del Decreto 2108 de 1.992 (reglamentario de la Ley 6ª de 1.992) y el restante 85% para contribuir al desarrollo del programa de gobierno” (f. 143 ib.).

12. Acuerdo N° 0043 de septiembre 23 de 2004, del Concejo Municipal de San José de Cúcuta, por el cual se autorizó al Alcalde para que, “con base a la capacidad de pago del Municipio, gestione en las entidades financieras un empréstito a favor del Municipio, hasta por el valor de dos mil quinientos millones de pesos m/cte(\$2.500.000.000), destinado al pago de una parte del ajuste de las mesadas pensionales creadas mediante la Ley 6ª de 1992” (f. 144 ib.).

También facultó al Alcalde para “adicionar en el Presupuesto de Rentas e Ingresos y Gastos del Municipio de San José de Cúcuta, las sumas provenientes de los préstamos y los demás recursos que se obtengan para financiar el pago del reajuste pensional a que se refiere este acuerdo, así como para ejecutar las demás operaciones presupuestales que fueren necesarias”.

13. Acuerdo N° 0026 de agosto 12 de 2005, proferido por el referida Concejo, que autorizó igualmente al Alcalde para enajenar bienes, con el fin de destinar un 15% “del valor de las ventas para que sean atendidas las condenas en contra del municipio relativas a los ajustes

de pensiones a su cargo”, conforme a los artículos 116 de la Ley 6 de 1992 y 1º del Decreto 2108 de 1992 (reglamentario de la Ley 6^a de 1992)(fs. 145 y 146 ib.). En el mismo sentido, el acuerdo N° 0029 de agosto 31 de 2005 autorizó al Alcalde para entregar “uno (1) o más inmuebles de propiedad del municipio, en garantía para cubrir embargos judiciales hasta por valor de cinco mil millones de pesos”, además de poder suscribir los documentos necesarios para cubrir dichas garantías.

14. Mediante oficio N° 0085, dirigido en enero 25 de 2005 por el Juzgado 3º Laboral del Circuito de Cúcuta al Banco Popular, se informó que dentro del proceso ejecutivo N° 0210-2002, “en cumplimiento a lo ordenado por auto de fecha de enero 26 de 2005”, se decretó “el embargo y retención de las sumas de dineros que posea en esa entidad bancaria el municipio de San José de Cúcuta, en cuentas corrientes, de ahorros y CDTs, hasta cubrir la suma de \$1.131.000.000,00 sumas que deberán depositarse en el Banco Agrario de Colombia y a órdenes de este Juzgado” (fs. 149 y 150 ib.).

15. Acta de conciliación suscrita en febrero 23 de 2005, entre el Alcalde Gustavo Villasmil Quintero y un apoderado, para “de una parte conciliar el pago diferido de las sumas en trámite de ejecución por concepto de reajuste de la ley 6^a de 1992 en algunos procesos y de la otra conciliar el pago anticipado y diferido del derecho al reajuste para los pensionados cuyos procesos aun están cursando como ordinarios en la primera y segunda instancia”.

En el acta se acordó, como conciliación, un plan de pagos por parte del municipio y el presunto representante de los pensionados, que conllevaba el retiro inmediato de todos los procesos cursantes en contra del municipio y no intentar procesos posteriores sobre los mismos asuntos. Allí se lee (fs. 151 y 155 ib.):

“El Municipio San José de Cúcuta, se obliga para con el abogado... a pagar la suma única de siete mil novecientos ochenta y cinco millones ochocientos cincuenta y seis mil setecientos cincuenta y siete pesos con 84/100 mcte (\$7.985.856.757, 84), en cuatro (4) cuotas...:

El día veintiocho... de febrero... (2.005)... mil cuatrocientos treinta y siete millones cuatrocientos cincuenta y cuatro mil doscientos dieciseis pesos con 40/100 mcte(\$1.437.454.216.40).

El día veintinueve... de marzo... (2.005)...quinientos cincuenta y nueve millones nueve mil novecientos setenta y tres pesos...(\$559.009.973.00).

El día diez... de julio... (2005)...tres mil novecientos noventa y dos millones novecientos veintiocho mil trescientos setenta y ocho pesos con 92/100 mcte(\$3.992.928.378.92).

El día diez... de enero... (2.006)... mil novecientos noventa y seis mil novecientos noventa y seis millones cuatrocientos sesenta y cuatro mil ciento ochenta y nueve pesos con 46/100 mcte (\$1.996.464.189.46)."

En caso de incumplimiento en el pago de alguna de las cuotas estipuladas en la cláusula anterior, se extinguirá automáticamente el plazo otorgado, facultando al acreedor para iniciar inmediatamente las acciones legales a que haya lugar con el fin de exigir la totalidad de la obligación, incluyendo la máxima tasa de interés moratorio establecida.

Esa conciliación "hace tránsito a cosa juzgada y presenta mérito ejecutivo", además de sustituir y dejar sin efecto cualquier convenio verbal o escrito celebrado con anterioridad entre las mismas partes y sobre el mismo objeto (fs. 151 a 155 ib.).

16. Carta suscrita por el Alcalde de Cúcuta en mayo 17 de 2005, dirigida al Ministro del Interior y Justicia, mediante la cual le solicita que, por su intermedio, se formule consulta ante el Consejo de Estado, acerca del cumplimiento de fallos que ordenan el reajuste de la pensión conforme a la Ley 6^a de 1992 (f. 157 ib.).

17. Consulta elevada en mayo 17 de 2005, por el Alcalde de Cúcuta, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, exponiendo los hechos y pidiendo ayuda para "determinar que acción se puede orientar a la recuperación de los dineros cancelados a algunos pensionados", advirtiendo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que determina que "los pensionados de orden territorial no tienen derecho al reajuste que ordena la Ley 6^a de 1992", además de saber que hacer con el "restante 75% que aún se encuentra pendiente por cancelar, que asciende a la suma de 8.500 millones de pesos", indagando que si "podríamos con base en la reciente jurisprudencia oponernos... y negarnos a cumplir".

Se explicó que debido a que los procesos en cuestión estaban ejecutoriados y en firme, por

los fallos proferidos en primera y segunda instancia, los apoderados se constituyeron en acreedores del municipio.

18. Auto mediante el cual el Juzgado 4° Laboral del Circuito de Cúcuta, en julio 18 de 2005, libró mandamiento de pago correspondiente al proceso ejecutivo N° 2005-0254, en el cual se aprecia:

"... (el nombre de un abogado), quienes actúan (sic) en nombre propio, instaura juicio ejecutivo laboral, contra el municipio de San José de Cúcuta, pretendiendo se libre por parte del juzgado mandamiento de pago en su favor por la suma de \$ 3.992.928.378.92, como capital que corresponde al acta de conciliación o transacción sobre el pago diferido en vía de ejecución y pago anticipado de derechos litigados en el proceso ordinario laboral sobre el reajuste pensional e intereses moratorios, causados desde el incumplimiento del pago de la obligación y hasta la fecha en que se efectué el mismo, más las costas del proceso.

...

RESUELVE:

1º) Reconocer personería para actuar a nombre propio al Dr.

2º) Librar orden de pago, en favor de... y en contra del municipio de San José de Cúcuta, por el siguiente concepto:

a) Por la suma de \$3.992.928.378.92, que corresponde a la cuota de capital dejada de pagar el 10 de junio de 2005.

b) Por la suma de \$ 1.996.464.189.46,... cuota de capital que prometió pagar el 10 de Enero de 2006, hoy exigible como consecuencia de la mora del pago de la tercera cuota. Por los intereses moratorios comerciales causados a partir de junio 11 de 2005, de las anteriores sumas y hasta la fecha en que se efectúe dicho pago.

3º) Costas del presente proceso, las que se tasaron en el momento procesal oportuno."

19. Fallo proferido en septiembre 13 por el Juzgado 4° Laboral del Circuito de Cúcuta, mediante en cual se ordena continuar con la ejecución acorde con el mandamiento de pago

de julio 18 de 2005, además de requerir a las partes para que dentro del término establecido en el artículo 521 C.P.C. presenten la liquidación del crédito. También condenó en costas a la parte demandada, que serán tasadas en un 10% sobre el valor que arroje la correspondiente liquidación (fs. 164 a 165 ib.).

20. El Procurador Regional de Norte de Santander, en abril 30 de 2007, respondió al Alcalde informando que comparte la apreciación sobre el asunto, ya que el acuerdo celebrado entre las partes no cumplió con el trámite legal establecido, de conformidad con la Ley 640 de 2001; sin embargo, el Juzgado 4º Laboral del Circuito profirió mandamiento de pago, con base en tal acuerdo entre Gustavo Villasmil Quintero, alcalde encargado de Cúcuta y el apoderado.

Refirió que la "suma conciliada entre las partes fue por un valor de siete mil novecientos ochenta y cinco millones ochocientos cincuenta y seis mil setecientos cincuenta y siete pesos con 84/100 (\$ 7.985.856.757.84), siendo embargadas las cuentas del municipio en su momento para cumplir con esa obligación y desembolsado parte de dichos dineros al demandante".

Advirtió que debido al artículo 142 C.P.C. y dada la instancia procesal actual, la nulidad no es la figura a aplicar, debiéndose "iniciar las acciones disciplinarias tendientes a establecer las responsabilidades éticas que se deriven del presunto irregular acuerdo conciliatorio. Agregó que le han reiterado "al Juez de la causa mantener la orden de no pago por parte de la administración del saldo insoluto hasta tanto no se cumpla con el requisito de presentar las liquidaciones individuales de cada uno de los pensionados por parte del togado que les representa, y por hechos cumplidos se dará inicio a las acciones pertinentes" (fs. 166 a167ib.).

21. Requerimiento urgente enviado en diciembre 29 de 2008, por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Cúcuta al apoderado, solicitando "devolver al municipio de Cúcuta todos los dineros cancelados con ocasión del proceso ejecutivo N° 2005-00254, los cuales se encuentran certificados por la Secretaría del Tesoro Municipal por valor de \$8.286.464.189.40" (f. 170 ib.). Esto fue reiterado en noviembre 23 de 2009, advirtiendo que era en virtud de la nulidad decretada por el Tribunal Superior de Cúcuta en noviembre 11 de 2008 (f. 171 ib.).

22. En el auto dictado en julio 25 de 2006 por el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral, que desató la alzada propuesta contra el proferido por el Juzgado 4º Laboral del Circuito de la misma ciudad, de diciembre 9 de 2005, se recuerda que el a quo reconoció personería jurídica, aceptó el escrito de excepciones, negó provisionalmente el decreto de medidas cautelares y ordenó al municipio de Cúcuta que “en un término de tres días preste caución a través de póliza de seguros en un 10% del valor del capital que asciende a \$5.989.392.567 y consigne en efectivo como garantía de los intereses y costas de este proceso la suma de \$1.000.000.000 so pena de que se venza el término otorgado y se ordenen las medidas cautelares solicitadas por la parte ejecutante”, y por último ordenó continuar con el trámite del proceso, una vez venciera el término de traslado de las excepciones.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Esta corporación es competente para examinar la determinación referida, en sede de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis

En atención a lo expuesto, esta Sala de Revisión debe determinar si el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y otros, al decretar “la nulidad de todo lo actuado” y negar “el mandamiento de pago”, de un proceso ejecutivo que tenía como título un “acta de conciliación sobre pago diferido de procesos en vía de ejecución y pago anticipado de derechos litigados en proceso ordinario laboral”. Los demandantes estiman que el ad quem “se apartó del asunto que motivó la alzada”, quebrantando además los derechos a la seguridad social, la vida digna, el mínimo vital y la igualdad.

Tercera. Por regla general, la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales.

3.1. Debe recordarse que mediante fallo C-543 de octubre 1º de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, fue declarado inexequible el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991

(también, desde otro enfoque, fueron entonces excluidos del ordenamiento jurídico los artículos 11 y 12 ibídem), norma que establecía reglas relacionadas con el trámite de acciones de tutela contra determinaciones judiciales que pongan fin a un proceso, cuya inexequibilidad derivó de afirmarse su improcedencia contra tal clase de providencias, salvo ante ostensible y grave “actuación de hecho”, perpetrada por el propio funcionario judicial.

Entre otras razones, se estimó inviable el especial amparo constitucional ante diligenciamientos reglados dentro de los cuales están previstos, al interior del respectivo proceso, mecanismos de protección de garantías fundamentales.

Al respecto, al estudiar el asunto frente al tema del “principio democrático de la autonomía funcional del juez”, reconocido expresamente en la Constitución, esta corporación determinó que el juez de tutela no puede extender su decisión para resolver la cuestión litigiosa, obstaculizar el ejercicio de diligencias ordenadas por el juez ordinario, ni modificar sus providencias, o cambiar las formas propias de cada juicio, lo cual sí violaría gravemente los principios constitucionales del debido proceso[1].

En el referido pronunciamiento C-543 de 1992, se expuso (en el texto original sólo está en negrilla “de hecho”, del primer párrafo que se cita):

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente

temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como éstas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia.

Pero, en cambio, no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e independencia funcionales (artículos 228 y 230 de la Carta), a los cuales ya se ha hecho referencia.

De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte.

No puede, por tanto, proferir resoluciones o mandatos que interfieran u obstaculicen diligencias judiciales ya ordenadas por el juez de conocimiento, ni modificar providencias por él dictadas, no solamente por cuanto ello representaría una invasión en la órbita autónoma del juzgador y en la independencia y desconcentración que caracterizan a la administración de justicia (artículo 228 C.N.), sino porque, al cambiar inopinadamente las reglas predeterminadas por la ley en cuanto a las formas propias de cada juicio (artículo 29 C.N.), quebrantaría abierta y gravemente los principios constitucionales del debido proceso. Lo anterior sin tener en cuenta la ostensible falta de competencia que podría acarrear la nulidad de los actos y diligencias producidos como consecuencia de la decisión con los consiguientes perjuicios para las partes, la indebida prolongación de los procesos y la congestión que, de extenderse, ocasionaría esta práctica en los despachos judiciales.

De las razones anteriores concluye la Corte que no procede la acción de tutela contra ninguna providencia judicial, con la única salvedad del perjuicio irremediable, desde luego aplicada en este evento como mecanismo transitorio supeditado a la decisión definitiva que adopte el juez competente."

Las razones tenidas en cuenta para apoyar esta posición jurisprudencial se encuentran consolidadas, con la fortaleza inamovible erigida por lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 243 superior, a partir de la declaratoria de inexequibilidad de los removidos artículos del

Decreto 2591 de 1991, como quiera que la parte resolutiva de dicha sentencia está protegida por la garantía de la cosa juzgada constitucional, luego es de obligatoria observancia.

3.2. En sustento de esa decisión, entre otras consideraciones convergentemente definitorias, además se plasmó lo siguiente (solo están en negrilla en el texto original las expresiones “alternativo”, “último” y “único”):

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicional al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes.”

3.3. En relación con el mismo asunto, y particularmente sobre el cumplimiento por parte del proceso de una “función garantizadora del derecho”, agregó (no está en negrilla en el texto original, como tampoco en las citas subsiguientes):

“Así, pues, no corresponde a las reglas de hermenéutica ni se compadece con los principios de la lógica asumir que el Constituyente de 1991 consagró la acción de tutela como medio de defensa contra los resultados de los procesos que él mismo hizo indispensables en el artículo 29 de la Constitución para asegurar los derechos de todas las personas. Debe entenderse, por el contrario, como lo ha entendido desde su instauración el constitucionalismo, que los procesos han sido instituidos en guarda de la justicia y la equidad, con el propósito de asegurar a los gobernados que el Estado únicamente resolverá

las controversias que entre ellos se susciten dentro de límites clara y anticipadamente establecidos por la ley, con el objeto de evitar los atropellos y las resoluciones arbitrarias, desde luego dentro de la razonable concepción, hoy acogida en el artículo 228 de la Carta, sobre prevalencia del derecho sustancial, cuyo sentido no consiste en eliminar los procesos sino en impedir que el exagerado culto a las ritualidades desconozca el contenido esencial y la teleología de las instituciones jurídicas.

Así concebido, el proceso cumple una función garantizadora del Derecho y no al contrario, razón por la cual no puede afirmarse que su efectiva aplicación ni la firmeza de las decisiones que con base en él se adoptan tengan menor importancia para la protección de los derechos constitucionales fundamentales que el instituto previsto en el artículo 86 de la Constitución."

Del mismo fallo C-543 de 1992, refrendase que "si la tutela es un mecanismo subsidiario o supletorio, según queda demostrado, es clara su improcedencia cuando ya se han producido no sólo un proceso, en el cual se encuentran comprendidos todos los recursos y medios judiciales que autoriza la ley, sino también una providencia definitiva que puso fin al mismo".

3.4. Igualmente, con fundamento en que el constituyente estableció jurisdicciones autónomas y separadas cuyo funcionamiento ha de ser desconcentrado, en ese fallo se indicó que "no encaja dentro de la preceptiva fundamental un sistema que haga posible al juez, bajo el pretexto de actuar en ejercicio de la jurisdicción Constitucional, penetrar en el ámbito que la propia Carta ha reservado a jurisdicciones como la ordinaria o la contencioso administrativa a fin de resolver puntos de derecho que están o estuvieron al cuidado de estas".

3.5. Sin embargo, a partir de algunas manifestaciones que la propia Corte incluyó dentro de esa providencia, entre ellas que los jueces de la República tienen el carácter de autoridades públicas, y pueden incurrir en "actuaciones" de hecho, fue dándose origen a la doctrina de la vía de hecho, a partir de la cual, de forma muy excepcional, se permite el uso de la acción de tutela para cuestionar aquellas "decisiones" que por contrariar de manera grave, flagrante y grosera el ordenamiento constitucional, no puedan en realidad reputarse como verdaderos pronunciamientos judiciales.

Así, siendo claro e indiscutible que también los administradores de justicia deben respeto a la Constitución y a las leyes, más aún en el ejercicio de sus competencias, ello implica que las decisiones judiciales han de ser adoptadas con estricto apego al ordenamiento jurídico, en el cual la primacía de los derechos fundamentales ocupa un lugar significativo.

3.6. En la jurisprudencia de esta corporación se vino desarrollando así la noción de la vía de hecho[2], al igual que, especialmente en los últimos años, la concepción de algunos requisitos generales de procedencia y, sobre todo, causales especiales de procedibilidad. Con todo, es preciso tener en cuenta que la acción de amparo se encuentra reservada para aquellos eventos en los cuales se presente una verdadera concurrencia de un derecho fundamental, lo cual suele traducirse en actuaciones ostensiblemente opuestas al ordenamiento jurídico, al punto de requerirse la intervención del juez de tutela como única vía para su restablecimiento, pues de otra forma ese instrumento consignado en el artículo 86 superior habría de convertirse en un mecanismo especial de enmienda de las decisiones judiciales, interpretación que resulta por completo ajena a la especial naturaleza con la cual ha sido concebida la acción de tutela.

En esta misma línea, la Corte ha realizado que la circunstancia de que el juez de tutela pueda, por rigurosa excepción, revisar una decisión judicial tildada de arbitraría, no lo convierte en juez de instancia, ni puede llevarle a sustituir a quien lo es. En efecto, el amparo constitucional constituye una confrontación de la actuación judicial con el texto superior, para la estricta verificación del cumplimiento y garantía de los derechos fundamentales, que no puede conducir a que se imponga una interpretación de la ley o una particular forma de apreciación probatoria, que simplemente se considere más acertada a la razonadamente expuesta en el proceso y en la sentencia respectiva[3].

3.7. A su vez, es importante considerar que si bien la jurisprudencia constitucional ha paulatinamente admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pese a la claridad y al efecto de cosa juzgada (art. 243 Const.) que es inmanente a las decisiones contenidas en la sentencia C-543 de 1992 a la que antes se hizo referencia, no sería menos pertinente ni valedero tomar en cuenta también los parámetros de racionalidad dentro de los cuales el legislador extraordinario de 1991 quiso enmarcar la procedencia del amparo.

En este sentido, es oportuno añorar el contenido del inciso final del párrafo 1º del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 que por esa decisión fue declarado inexequible: “La tutela no procederá por errónea interpretación judicial de la ley ni para controvertir pruebas.”

3.8. De otra parte, la sentencia C-590 de junio 8 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, circunscrita al estudio y declaración de inexequibilidad de un segmento normativo del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que conducía a la proscripción de la acción de tutela contra sentencias de casación penal, contiene también importantes reflexiones, muy pertinentes al propósito de fijar el ámbito estrictamente excepcional dentro del cual es constitucionalmente admisible la tutela contra decisiones judiciales.

Sobre el tema expuso en esa ocasión esta corporación que “no puede el juez de tutela convertirse en el máximo intérprete del derecho legislado ni suplantar al juez natural en su función esencial como juez de instancia” (no está en negrilla en el texto original, ni en las transcripciones siguientes).

En esa misma providencia se expone previamente:

“21. A pesar de que la Carta Política indica expresamente que la acción de tutela procede ‘por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública’ susceptible de vulnerar o amenazar derechos fundamentales, en algunos ámbitos se ha cuestionado su procedencia contra sentencias, no obstante tratarse de actos emanados de jueces y tribunales en tanto autoridades públicas y la consecuente posibilidad, aunque sumamente excepcional, de que a través de tales actos se vulneren o amenacen derechos fundamentales.

Sin embargo, el panorama es claro ya que como regla general la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales y esto por varios motivos. Entre ellos, en primer lugar, el hecho que las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley; en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático.

En cuanto a lo primero, no puede desconocerse que la administración de justicia, en general, es una instancia estatal de aplicación del derecho, que en cumplimiento de su rol debe atenerse a la Constitución y a la ley y que todo su obrar debe dirigirse, entre otras cosas, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, incluidos, obviamente, los derechos fundamentales. Si esto es así, lo obvio es que las sentencias judiciales se asuman como supuestos específicos de aplicación del derecho y que se reconozca su legitimidad en tanto ámbitos de realización de fines estatales y, en particular, de la garantía de los derechos constitucionales.

En cuanto a lo segundo, no debe perderse de vista que el derecho, desde la modernidad política, es la alternativa de legitimación del poder público y que tal carácter se mantiene a condición de que resulte un instrumento idóneo para decidir, de manera definitiva, las controversias que lleguen a suscitarse pues sólo de esa forma es posible definir el alcance de los derechos y crear las condiciones necesarias para su adecuado disfrute. De allí el valor de cosa juzgada de que se rodean las sentencias judiciales y la inmutabilidad e intangibilidad inherentes a tales pronunciamientos, pues de no ser así, esto es, de generarse una situación de permanente incertidumbre en cuanto a la forma como se han de decidir las controversias, nadie sabría el alcance de sus derechos y de sus obligaciones correlativas y todos los conflictos serían susceptibles de dilatarse indefinidamente. Es decir, el cuestionamiento de la validez de cualquier sentencia judicial resquebrajaría el principio de seguridad jurídica y desnudaría la insuficiencia del derecho como instrumento de civilidad.

Y en cuanto a lo tercero, no debe olvidarse que una cara conquista de las democracias contemporáneas viene dada por la autonomía e independencia de sus jueces. Estas aseguran que la capacidad racionalizadora del derecho se despliegue a partir de las normas de derecho positivo y no de injerencias de otros jueces y tribunales o de otros ámbitos del poder público. De allí que la sujeción del juez a la ley constituya una garantía para los asociados, pues estos saben, gracias a ello, que sus derechos y deberes serán definidos a partir de la sola consideración de la ley y no por razones políticas o de conveniencia.

22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las

sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales.”

3.9. Empero, luego de esos categóricos raciocinios, en la citada providencia fueron compilados los denominados “requisitos generales de procedencia” y las “causales generales de procedibilidad”[4], siendo catalogados los primeros de la siguiente manera:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones[5]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable[6]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración[7]. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora[8]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible[9]. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela[10]. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

3.10. Adicionalmente se indicó que, “para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas”, siendo agrupadas de la siguiente forma:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedural absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

- c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.
- d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[11] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.
- e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.
- f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.
- g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado[12].
- h. Violación directa de la Constitución."

3.11. Recapitulando esos desarrollos jurisprudenciales, merece también especial atención el criterio de esta Corte en cuanto a la labor específica del juez de tutela, en punto a que no puede desconocer "los conceptos y principios de autonomía, independencia de los jueces, acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y vigencia del Estado social de derecho"[13].

Es entonces desde las rigurosas perspectivas expuestas en precedencia, donde además converge el deber impostergable de ofrecer amparo efectivo a los derechos fundamentales y el compromiso de acatar los enunciados principios, que el juez debe avocar el análisis cuando razonadamente se plantee por quienes acudieron a un proceso judicial común, la supuesta vulneración de sus garantías fundamentales como resultado de providencias entonces proferidas.

Cuarta. Requisitos y características del acta de conciliación especialmente en materia laboral, según la Ley 640 de 2001. Reiteración de jurisprudencia.

Como ya lo ha señalado esta corporación refiriéndose de manera general al tema de la conciliación, existen una serie de características esenciales que identifican este mecanismo alternativo de solución de conflictos plenamente aceptado en nuestro ordenamiento jurídico. Se ha dicho que la conciliación es una institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal, vinculado a la rama judicial, a un órgano de control o a la administración, y excepcionalmente de particulares[14].

La Corte ha desarrollado amplia jurisprudencia estructurando las características esenciales de la conciliación, a saber:

- i) Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, en el que las partes involucradas, con la intervención del conciliador y la voluntad de ellas, llegan a un acuerdo que implica el reconocimiento o la aceptación por una de ellas de los posibles derechos reclamados por la otra, o hay renuncia recíproca de las pretensiones o los intereses alegados.
- ii) Constituye una actividad preventiva, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el trámite del proceso, en cuyo caso no se llega al resultado final normal de aquél, que es la sentencia, constituyendo así una causal anormal de terminación del proceso.
- iii) La conciliación no tiene, en estricto sentido, el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional, porque el conciliador (autoridad o particular) no interviene para imponer a las partes la solución del conflicto en virtud de una decisión autónoma e innovadora, limitándose a presentar fórmulas para que las partes se avengan a solucionar el conflicto, y a presenciar y a registrar el acuerdo a que han llegado; el conciliador, por consiguiente, no es parte interesada en el conflicto y debe asumir y mantener una posición neutral.
- iv) Es un mecanismo útil para la solución de los conflictos, porque: 1) ofrece a las partes involucradas en un conflicto la posibilidad de llegar a un acuerdo, sin necesidad de acudir al proceso judicial, que implica demora, costos para las partes y congestión para el aparato

judicial; 2) constituye un mecanismo alternativo de administración de justicia, que se inspira en el criterio pacifista que debe regir la solución de los conflictos en una sociedad; 3) es un instrumento que busca lograr la descongestión de los despachos judiciales, procurando mayor eficiencia de la administración de justicia.

v) La conciliación tiene un ámbito que se extiende a todos aquellos conflictos susceptibles, en principio, de ser negociados, o en relación con personas cuya capacidad de transacción no esté limitada por el ordenamiento jurídico. Así, bien pueden señalarse casos en los cuales válidamente cabe restringir la facultad de conciliar y, naturalmente, no debe confundirse la institución de la conciliación con el contrato de transacción, de estirpe privada, que se gobierna por reglas especiales.

vi) La conciliación es el resultado de una actuación que se encuentra reglada por el legislador en varios aspectos, tales como las autoridades o sujetos competentes para intervenir en la actividad de conciliación y las facultades de las cuales disponen; las clases o tipos de conciliación admisibles y los asuntos susceptibles de ser conciliados; las condiciones bajo las cuales se pueden presentar peticiones de conciliación; los trámites que se deben realizar; la renuencia a intentarla y las consecuencias que se derivan de ello; la audiencia de conciliación, la formalización del acuerdo total o parcial entre las partes o la ausencia de éste; y la documentación de lo actuado.

Quinta. Objeto ilícito y causa ilícita, como generadores de nulidad absoluta.

Las causales que dan origen a la nulidad se encuentran descritas en el artículo 1741 del Código Civil, así:

“La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas.

Hay asimismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces. Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato.”

La nulidad absoluta se produce entonces, cuando existe: i) objeto ilícito; ii) causa ilícita; iii) falta de solemnidades o requisitos esenciales para la validez del acto o contrato, de acuerdo con su naturaleza; y iv) incapacidad absoluta. Puede ser solicitada por cualquier persona que tenga algún interés legítimo, al igual que por el Ministerio Público, en aras de proteger la moral y la ley (artículo 1742 del Código Civil). También debe ser declarada de oficio por el juez del conocimiento, cuando “aparezca de manifiesto” en el acto o contrato, esto es, cuando es ostensible, notoria o evidente.

El referido artículo, indica que se puede sanear la nulidad, cuando no es generada por objeto y causa ilícita, si opera ratificación por las partes o prescripción extraordinaria.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1519 del Código Civil, hay objeto ilícito “en todo lo que contraviene al derecho público de la nación. Así, la promesa de someterse en la república a una jurisdicción no reconocida por las leyes de ella, es nula por el vicio del objeto”. En cuanto a la causa ilícita, el artículo 1524 la ubica como “...la prohibida por la ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público”, de manera que, por ejemplo, la promesa de dar algo en pago de una deuda que no existe, carece de causa licita.

Sexta. Legitimación procesal de los accionantes

De conformidad con lo estatuido en el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela se ejerce por la persona “vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”, o por un tercero, mediante la figura de la agencia de derechos, cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover la acción.

La Corte Constitucional se ha referido a la legitimación en la causa como un requisito de procedibilidad de la acción de tutela, en los siguientes términos[15]:

“La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. Es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o

atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo.

La legitimación por activa es requisito de procedibilidad. Esta exigencia significa que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona...Adicionalmente, la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante, y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente."

Séptima. Análisis del caso concreto.

7.1. Los demandantes solicitan se suspendan los efectos del auto proferido en noviembre 11 de 2008 por el Tribunal Superior de Cúcuta, Sala Laboral, que declaró "la nulidad de todo lo actuado dentro del presente proceso ejecutivo" y, en su lugar, negó el mandamiento de pago, argumentando "la ilicitud del objeto del acuerdo señalado" (fs. 3 y 4 cd. inicial).

Consideran que el referido Tribunal "se apartó del asunto que motivó la alzada" y que, mediante el auto que declaró la nulidad, desatendió y afectó lo dictado por el Juzgado 4º Laboral del Circuito de Cúcuta, en determinaciones "ya debidamente ejecutoriadas desde el año 2006".

7.2. Por su parte, el Tribunal accionado indicó que dentro del proceso ejecutivo se advirtieron serias y graves irregularidades, frente al "acta de conciliación" que lo originó, documento generador "de graves reparos que permiten advertir, de manera clara su ilegalidad", en cuanto:

- i) El acta versa sobre un objeto ilícito, al haberse pactado por concepto de reajuste pensional de la Ley 6^a de 1992, a favor de pensionados indeterminados del municipio de San José de Cúcuta, pese a que la norma fue declarada inconstitucional por "sentencia C-531 de la Corte Constitucional, que desde luego no permite entonces su legal aplicación";ii)se reconocieron obligaciones por fuera del marco legal, que comprometen dineros públicos, "sin que pueda justificarse tal proceder por la existencia de procesos ejecutivos, o procesos ordinarios en marcha";iii) el acuerdo de conciliación se realizó en ausencia de "un funcionario público habilitado por la ley", no constituyendo una conciliación

propriamente tal y menos con efectos de cosa juzgada; iv) no hay plena identificación de los beneficiarios del acuerdo; y v) se suscribió por “cerca de 8000 mil millones de pesos sin que existieran elementos de juicio que permitieran determinar esa suma”.

7.3. Contra ello los demandantes interpusieron acción de tutela, la cual fue resuelta acertadamente por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en sentencia de mayo 19 de 2009 que negó el amparo solicitado, al considerar que “el proveído del 11 de noviembre de 2008, mediante el cual se tomó la decisión cuestionada, no es producto de la arbitrariedad o el capricho del juzgador, dadas las irregularidades que el Tribunal encontró en el trámite del proceso de ejecución, donde se pretendía el cobro de la suma de \$7.985.856.757.84, por concepto de reajustes pensionales con base en la Ley 6^a de 1992 para pensionados indeterminados, de quienes no se aportó el respectivo poder, comprometiendo los dineros del municipio”(fs. 42 y 43 cd. Corte Suprema).

7.4. Frente a los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, tampoco encontró la Sala Laboral de la Corte Suprema que los demandantes acreditaran legitimación por activa, en cuanto precisamente se declaró la nulidad del proceso ejecutivo por la falta de identificación de quiénes integraban ese grupo anónimo de pensionados, que serían beneficiarios del pretendido acuerdo conciliatorio.

7.5. En sede de revisión, donde actuaron directamente y no por intermedio del apoderado del proceso ordinario y posteriormente del ejecutivo, tampoco presentaron los accionantes soporte que esclareciera su legitimación, ni elemento de juicio alguno que permitiera a la Corte descifrar el presunto quebrantamiento de los derechos fundamentales invocados, que en realidad tampoco fueron vulnerados por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cúcuta al pronunciarse como lo hizo, decretando correctamente la nulidad de lo actuado dentro del proceso ejecutivo.

En efecto, teniendo en cuenta todo lo expuesto en precedencia, es claro que la actuación del Tribunal no fue arbitraria ni lesiva contra algún derecho fundamental, habiendo atinado en la protección del patrimonio público. Recuérdese, según se precisó en la consideración quinta de esta sentencia, que la nulidad absoluta puede y debe ser decretada por el juez, aún sin petición de parte (art. 1742 del Código Civil), y se da cuando se tiene objeto o causa ilícita, o se omite algún requisito o formalidad que la ley señala para el valor de actos o

contratos.

Ahora bien, frente al contenido del acta de conciliación, el artículo 1º de la Ley 640 de 2001 indica cuál debe ser su contenido:

“1) Lugar, fecha y hora de audiencia de conciliación; 2) identificación del conciliador; 3) identificación de las personas citadas con señalamiento expreso de las que asisten a la audiencia; 4) relación sucinta de las pretensiones motivo de la conciliación y; 5) el acuerdo logrado por las partes con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas.”

El parágrafo 2º de ese mismo artículo, antes de la reforma introducida por el artículo 620 de la Ley 1564 de 2012, refería: “Las partes deberán asistir a la audiencia de conciliación y podrán hacerlo junto con su apoderado. Con todo, en aquellos eventos en los que el domicilio de alguna de las partes no esté en el Circuito Judicial del lugar donde se vaya a celebrar la audiencia o alguna de ellas se encuentre fuera del territorio nacional, la audiencia de conciliación podrá celebrarse por intermedio de apoderado debidamente facultado para conciliar, aún sin la asistencia de su representado.”

Además, el artículo 17 de la referida Ley 640 establece una inhabilidad especial del conciliador, que “no podrá actuar como árbitro, asesor o apoderado de una de las partes intervenientes en la conciliación en cualquier proceso judicial o arbitral durante un (1) año a partir de la expiración del término previsto para la misma...”. Asimismo, el artículo 28ídem, referente a la conciliación extrajudicial laboral, indica que podrá ser adelantada ante los inspectores de trabajo, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del Ministerio Público en materia laboral; a falta de los anteriores en el municipio, podrá ser atendida por el personero o por el Juez Civil o Promiscuo Municipal.

7.6. Teniendo en cuenta lo anterior, se reafirma frente al caso bajo estudio la pretermisión de algunos de los requisitos exigidos para que la conciliación sea válida. Así, en el acta se lee[16] que se suscribió en febrero 23 de 2005, entre el Alcalde encargado de San José de Cúcuta Gustavo Villasmil Quintero y un apoderado, quien expresó que estaba “debidamente facultado para conciliar”, pero no identificó ni relacionó a cada uno de sus representados, ausentes de la pretendida audiencia de conciliación, ni demostró por medio de los poderes que estaba debidamente facultado para conciliar, lo cual únicamente operaría en cuanto “el

domicilio de alguna de las partes no esté en el municipio del lugar donde se vaya a celebrar la audiencia o alguna de ellas se encuentre por fuera del territorio nacional” (cfr. parágrafo 2º art. 1º L. 640 de 2001, recién citado).

Por otra parte, la referida acta contiene un “plan de pagos” a cargo del municipio y a favor del presunto apoderado, por “\$7.985856757.84”, comprometiéndose el primero a pagar en cuatro cuotas, definidas con fecha y monto de “cuota obligación”, sin siquiera mencionar cuál es la cuota parte o el monto que corresponde a cada uno de los presuntos representados, ni el periodo de causación del derecho que iría a ser conciliado.

7.7. De lo anterior se infiere que la censura que elevan los accionantes contra la actuación judicial, emerge de su deseo de hacer revocar la decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Cúcuta, arguyendo que se extralimitó al resolver la alzada, pero quien invoca vulneración del debido proceso debe comprobar la existencia de la irregularidad sustancial que en realidad afecte la estructura o las garantías que le son inmanentes.

Que el Tribunal haya discrepado de las consideraciones acogidas por el a quo, no es producto de una arbitrariedad o irregularidad sino, por el contrario, del análisis razonablemente realizado, con atinadas consideraciones como las siguientes (no está en negrilla en el texto original, fs. 105 a 107 cd. 3):

Pues bien, la Sala no comparte ese punto de vista, como se sabe, si bien la competencia de la Sala se encuentra sujeta al principio de limitación, también es claro que, como juez de segunda instancia, se encuentra legitimada para advertir la validez o no de la actuación procesal en la que se tomó la decisión sobre la cual habrá de pronunciarse. Y ello es lógico: La Sala solo puede entrar a decidir el recurso interpuesto si previamente verifica que el proceso se ajusta a la Constitución y a la ley. Es más, considera la Sala que la función judicial se guía por mandatos superiores que le imponen al servidor judicial, como deber constitucional, velar por la efectiva realización de los fines del proceso laboral y evitar que bajo la aparente forma de una actuación de esta índole, se desplieguen maniobras claramente orientadas a defraudar el patrimonio público. Con mayor razón en un contexto como el recientemente advertido por la sociedad colombiana, la que ha podido establecer cómo una de las modalidades más graves de corrupción pública radica precisamente en la suscripción ilegal de actas de conciliación, a través de las cuales se reconocen, a cargo de

distintas entidades públicas, obligaciones laborales legalmente inexistentes, para luego, con base en ellas, promover procesos ejecutivos a través de los cuales se hace efectiva la defraudación del patrimonio público.

Es por ello que en este caso la Sala concluye que se encuentra ante un proceso ejecutivo laboral constitucional y legalmente ilegítimo, es decir, nulo y que por ello no puede hacer ningún juicio sobre la ritualidad de los actos procesales objeto de apelación, pues tales consideraciones solo serían eficaces si recayeran dentro de un proceso edificado sobre bases legales y por tanto licitas."

Lo anterior evidencia que el proceder de la Sala Laboral del Tribunal de Cúcuta fue el que legítimamente le correspondía realizar como ad quem, al estudiar, analizar y decidir no solo en cuanto a lo formal, sino sustancialmente sobre el fondo, el asunto objeto de la apelación (fs. 37 a 49 cd. 3), careciendo de fundamento la pretensión de los demandantes, al arguir que el Tribunal no asumió correctamente el sentido del recurso, vulnerando el debido proceso, a partir de lo cual solicitaron la protección de los derechos invocados y que se anule "el auto del 11 de noviembre de 2008", que declaró la nulidad del proceso ejecutivo y negó el mandamiento de pago dictado por el Juzgado 4º Laboral del Circuito de Cúcuta, despacho que en su momento ordenó el levantamiento de las medidas cautelares que recaían sobre cuentas del municipio de Cúcuta y condujo a que se deseara por los actores limitar la competencia de la corporación de segunda instancia a lo que "era desfavorable al apelante", e hiciera caso omiso de la ostensible ilicitud referida, generadora de la inexorable nulidad.

Así, no es posible fundamentar lo pretendido por los actores, en su propósito de encontrar actuación alguna de la por ellos cuestionada Sala Laboral, que pudiese constituir vía de hecho y remotamente condujere a la remoción de la justa decisión adoptada por esa corporación, cuando razonadamente resolvió el recurso de apelación contra el auto emitido en noviembre 16 de 2007 por el Juzgado 4º Laboral del Circuito de Cúcuta. De allí, nada da lugar a que la acción de tutela, más que amparar derechos fundamentales eventualmente quebrantados o puestos en riesgo, funja como adicional instancia a las establecidas en la acción respectiva, lo cual, de ser acogido, sí conllevaría flagrante quebrantamiento del debido proceso.

Tal como se indicó con antelación y contrario a lo manifestado por los actores, quienes pretenden revivir un debate adicional al que ya se encuentra concluido, el Tribunal accionado sí obró en derecho y valoró no solo la parte formal sino la sustancial del proceso ejecutivo, pero llegó a una conclusión acertadamente adversa a sus pretensiones. A tal conclusión llegó también la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en su sentencia de mayo 19 de 2009, que negó el amparo en fallo que no fue impugnado y que la Corte Constitucional confirmará.

II. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión del término de revisión, decretada mediante auto de diciembre 18 de 2009.

Segundo.- CONFIRMAR la sentencia proferida en mayo 19 de 2009 por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que negó la tutela solicitada por Victoriana Peñaranda Vaca, Andelfo Mendoza y Ramón Guillermo Mendoza Afanador, contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Laboral y el Juzgado 4º Laboral del Circuito de la misma ciudad.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Cfr. T-133 de febrero 14 de 2010 y T-383 de mayo 16 de 2011, ambas con ponencia de quien ahora cumple igual función.

[2] La Corte Constitucional ha abordado el tema de la tutela contra providencias judiciales en un gran número de pronunciamientos, pudiendo destacarse, entre muchos otros, los fallos T-079 y T-173 de 1993, T-231 de 1994, T-492 y T-518 de 1995, T-008 de 1998, T-260 de 1999, T-1072 de 2000, T-1009 y SU-1184 de 2001, SU-132 y SU-159 de 2002; T-481, C-590 y SU-881 de 2005; T-088, T-196, T-332, T-539, T-590, T-591, T-643, T-780 y T-840 de 2006; T-001, T-147, T-247, T-364, T-502A, SU-540, T-680, T-794, T-987 y T-1066 de 2007; T-012, T-210, T-240, T-350, T-402, T-417, T-436, T-831, T-871, T-891, T-925, T-945, T-1029 y T-1263 de 2008; T-093, T-095, T-199 y T-249 de 2009; T-024, T-105, T-337, T-386 de 2010; T-464, T-703, T-786 y T-867 de 2011; T-010, SU-026, T-042 y T-071 de 2012.

[3] Cfr., sobre este tema, entre muchas otras, las sentencias T-008 de enero 22 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-357 de abril 8 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería; y T-952 de noviembre 16 de 2006, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[4] Las clasificaciones consignadas en las consideraciones del fallo C-590 de 2005, relacionadas con los “requisitos generales de procedencia” y las “causales generales de procedibilidad”, han sido reiteradas entre muchas otras en las sentencias SU-813 de octubre 4 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería; T-555 de agosto 19 de 2009, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-549 de agosto 28 de 2009, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-268 de abril 19 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[5] “Sentencia T-173/93.”

[6] “Sentencia T-504/00.”

[7] "Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05."

[8] "Sentencias T-008/98 y SU-159/2000."

[9] "Sentencia T-658-98."

[10] "Sentencias T-088-99 y SU-1219-01."

[11]"Sentencia T-522/01."

[12]"Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01".

[13] T-518 de noviembre 15 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, citada a su vez en la T-1036 de noviembre 28 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

[14] T-942 de septiembre 8 de 2005, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[15] T-928 de noviembre 9 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa.

[16]Cfr. documento 12 del acápite de pruebasrecaudadas en sede de revisión.