

T-513-93

Sentencia No. T-513/93

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos

En el momento de resolver acerca de la viabilidad de la acción de tutela contra una determinada providencia judicial, lo cual es a primera vista improcedente, el juez del conocimiento debe observar que se den los siguientes requisitos para que se dé su eventual protección como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Que la providencia judicial no haya hecho tránsito a cosa juzgada; Que a pesar de la existencia de otro medio de defensa judicial, se utilice la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable: Que el peticionario demuestre que ya ha hecho uso del recurso ordinario contra la providencia acusada; Que la providencia judicial acusada ocasione un perjuicio irremediable.

AUTORIDAD PUBLICA-Actuación Legítima

No puede acudirse a la tutela en contra de actos u omisiones de una autoridad pública cuando sus actuaciones se cumplen con arreglo a las normas que las autorizan. No es suficiente para que la tutela prospere como mecanismo transitorio, que una persona, natural o jurídica, se encuentre ante un inminente perjuicio, si la actuación u omisión dañina no proviene de la autoridad que se demanda o si emanado de ésta, la acción u omisión se cumple con arreglo a la ley.

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

La acción de tutela no es un mecanismo adicional a los ya consagrados por la legislación en orden a solucionar las controversias y conflictos que surgen en diversos campos de la vida en sociedad.

PREJUDICIALIDAD-Improcedencia

No encontrándose probada la existencia de un proceso penal, sino tan sólo de una simple denuncia, no puede operar el fenómeno de la prejudicialidad.

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIAS-Improcedencia/VIA DE HECHO/PROCESO EJECUTIVO LABORAL

Los pronunciamientos judiciales materia de revisión no constituyen amenaza ni violación a ningún derecho fundamental, ni menos encuadran dentro de las denominadas vías de hecho, por cuanto estos se ajustaron en todo al ordenamiento legal. Es improcedente conceder la tutela presentada por el Gobernador del Departamento del Atlántico, que en el asunto materia de revisión se dirige contra los mencionados despachos judiciales, por cuanto al tenor del fallo de la Corte Constitucional de Octubre 1o. de 1992, que no permite interponer acciones de tutela contra sentencias o providencias judiciales. En este caso, ni aún las vías de hecho serían procedentes, ya que los jueces laborales se sujetaron en todo a las normas procedimentales laborales que regulan lo relativo a los procesos ejecutivos laborales. Sus decisiones por tanto no pueden ser desconocidas por un fallo de tutela.

REF: Expediente No. T - 20.000

PETICIONARIO: GUSTAVO ADOLFO BELL LEMUS, Gobernador del Atlántico contra los Juzgados 1o. a 7o. Laborales del Circuito de Barranquilla.

PROCEDENCIA: H. Consejo de Estado.

TEMA: Acción de Tutela contra providencias judiciales // Las personas jurídicas como titulares de la acción de tutela.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santafé de Bogotá, Noviembre 5 de mil novecientos noventa y tres (1993).

Procede la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA, ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO y FABIO MORON DIAZ, a revisar los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo del Atlántico, el día 21 de mayo de 1993 y por el H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, el día 23 de julio del mismo año, en el proceso de tutela de la referencia, adelantado por el señor GUSTAVO ADOLFO BELL LEMUS, en su condición de Gobernador del Departamento del

Atlántico, y dirigido contra los Juzgados Primero a Séptimo Laborales del Circuito de Barranquilla.

El negocio llegó al conocimiento de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional por la vía ordinaria de la remisión que hizo el H. Consejo de Estado, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto ibidem, la Sala Séptima de Selección de la Corte eligió para efectos de revisión la presente acción de tutela.

I. INFORMACION PRELIMINAR.

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional, el señor Gustavo Adolfo Bell Lemus, en su condición de Gobernador del Departamento del Atlántico, acudió a la acción de tutela como mecanismo transitorio en procura de protección del derecho de propiedad del departamento, al igual que la protección del “principio mínimo fundamental consignado en el artículo 53 de la C.N., inciso 2o., que garantiza a los pensionados el pago oportuno de las mesadas pensionales”, ante la amenaza que a su juicio producen los Juzgados Laborales del Circuito de Barranquilla y el Tribunal Superior, Sala Laboral, consistente en que tales autoridades judiciales puedan ordenar la entrega de la suma de mil setenta y ocho millones setecientos cuarenta y cuatro mil cuatrocientos dos pesos (\$1.078.744.402.00), representados en títulos del Banco Popular que reposan en dichos despachos judiciales y que corresponden a mandamientos de pago amparados en certificados presuntamente falsos que se hallan denunciados ante la justicia penal.

El actor fundamenta la acción mediante la exposición de los siguientes

HECHOS :

= Los Juzgados Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto, Sexto y Séptimo Laborales del Circuito de Barranquilla dictaron mandamiento de pago en contra del Departamento del Atlántico, admitiendo como título ejecutivo, certificaciones expedidas por algunos ex-funcionarios de la Caja de Previsión Departamental.

Como las certificaciones que sirvieron de título ejecutivo fueron expedidas por

funcionarios que carecían de competencia, que además consignaron como valores pagados cifras diferentes a las registradas en los archivos de la Caja de Previsión Departamental, “para más adelante entrar a reconocer unos presuntos reajustes y diferencias de mesadas ilegales, se procedió a formular las correspondientes denuncias penales ante las Fiscalías por los delitos contra el patrimonio público y privado por falsedad de documentos y abuso de la función pública”.

Hallándose tales investigaciones en etapa de instrucción, se ha invocado la prejudicialidad penal dentro de los procesos laborales, con el objeto de que se suspendan hasta cuando la autoridad competente decida sobre los hechos punibles y sus responsables.

= En la mayoría de los procesos, los jueces laborales no han admitido la prejudicialidad, alegando preclusión de términos.

= Hace consistir la amenaza, en que ésta se presenta en la medida en que un fallo adverso de la justicia laboral que ignore totalmente la prejudicialidad penal, conduciría irremediablemente a la entrega de unos dineros que no adeuda el departamento e impediría el pago de obligaciones que efectivamente tiene con los pensionados.

= Señala que una vez entregados los dineros, el departamento no dispondría de otro medio legal para recuperarlos, circunstancia que conduce irremediablemente a que la única acción posible sería la indemnización que genera la tipificación de un enriquecimiento ilícito, opción que sería ilusoria si los dineros desaparecen.

= Que con la entrega de los valores consignados a órdenes de los Juzgados Laborales sin que medie sentencia de carácter penal, generaría para los pensionados un perjuicio irremediable, “quienes como consecuencia de la llamada industria del embargo que año tras año se ha venido apoderando por medios ilegales de dineros del departamento, no han recibido el pago oportuno de las mesadas pensionales”.

= Dice el actor que el único ánimo que le induce a instaurar la acción de tutela es la defensa de los dineros públicos del departamento y la defensa de los intereses de los pensionados.

= Finalmente, para tales efectos solicitó en la demanda medidas de carácter

provisional, como la suspensión de la orden de entrega de los títulos judiciales mientras el juez de primera instancia procede a fallar el fondo del asunto.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES MATERIA DE REVISIÓN.

A. Sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico.

El citado Tribunal al asumir el conocimiento del asunto y previo a la sentencia de instancia, accedió por auto de fecha 11 de mayo de 1993, a la solicitud del actor en el sentido de suspender provisionalmente la orden de entrega de los títulos judiciales que reposan en los Juzgados Primero a Séptimo Laborales del Circuito, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7o. del Decreto 2591 de 1991, pues:

“Estima esta Corporación que en el presente caso es procedente darle aplicación a la medida provisional que la norma transcrita consagra; por consiguiente se dispondrá oficiar a los señores Jueces Laborales del Circuito de esta ciudad, en los términos que el señor Gobernador del Departamento solicita, de suspender inmediatamente cualquier orden que pueda producirse por parte de los Juzgados Laborales del Circuito de esta ciudad tendiente a hacer entrega de los títulos judiciales que en ellos reposan dentro de los procesos que aparecen relacionados a folio 6 del expediente que contiene la presente actuación, hasta tanto esta Corporación decida sobre la viabilidad de la presente acción de tutela”.

Posteriormente, el Tribunal Administrativo por providencia de fecha mayo 21 de 1993, resolvió conceder la tutela, con base en las siguientes consideraciones:

1. En cuanto a la titularidad de la acción de tutela, el Tribunal acoge la doctrina de la Corte Constitucional en cuanto a que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, y por tanto están habilitadas para ejercer dicha acción.

2. “En el caso que ocupa al Tribunal, se está en presencia no sólo de la amenaza de que se cause un perjuicio al patrimonio público y también a los derechos de los jubilados o pensionados que en concepto de la Gobernación sí han adquirido legalmente sus derechos, sino también, ante la amenaza de que el Estado, en este caso el Departamento del Atlántico a través de su Caja de Previsión, cumpla con los fines esenciales que le competen por disposición del art. 2o. de la Constitución Política, como lo es el principio mínimo fundamental

establecido en el inciso 3o. del art. 53 de la Constitución que obliga al Estado a garantizar "... el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales".

"En este caso se ha presentado una denuncia penal por parte de la Directora de la Caja de Previsión Departamental, ratificada por el señor Gobernador del Departamento, como consta en el escrito en el cual se solicita la tutela, en el sentido de que son falsos los documentos que sirvieron de base para el reclamo judicial del pago de las pensiones en los procesos atrás referenciados. Por ello el Tribunal no puede menos que aceptar la inminencia de esta amenaza, atendiendo no sólo a la investidura del funcionario que la aduce y la formalidad con que fue presentada la denuncia penal ante la Fiscalía General de la Nación sino también, frente al hecho evidente de que de efectuarse el pago de los dineros reclamados por los demandantes en los procesos ejecutivos laborales mencionados y, resultare posteriormente, que los documentos que sirvieron de título de recaudo ejecutivo fueron falsos, la entidad territorial accionante muy a pesar de las acciones judiciales que pudiera emprender para obtener la devolución de los dineros que se pagaran, de manera ilegal, podría suceder que peligrara la recuperación total de los mismos, ante la insolvencia que sobreviniera a sus beneficiarios, hoy cuestionados por la autoridad departamental, máxime considerando la calidad de bien fungible que tiene el dinero".

3. "El Tribunal no desconoce el derecho que le asiste a los demandantes en los procesos ejecutivos laborales cuestionados. Sin embargo, frente a tales derechos -en principio legítimos- se anteponen el derecho y el deber del Estado de cumplir sus cometidos o fines respecto de los pensionados de la Caja Departamental de Previsión cuya calidad no discute la administración".

"Consecuente con lo expuesto, el Tribunal considera que en las circunstancias concretas del caso sub-exámene, se impone la necesidad de amparar los derechos fundamentales del Departamento del Atlántico, y garantizarle la posibilidad de que cumpla los cometidos esenciales del Estado".

4. "En virtud a lo anterior, el Tribunal concede la tutela en favor del Departamento del Atlántico como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y ordena que los Juzgados 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o. y 7o. Laborales del Circuito de Barranquilla, se abstengan de hacer entrega a los demandantes en los procesos ejecutivos laborales relacionados en

esta providencia, los dineros representados en títulos judiciales que existan en sus despachos, hasta que la Fiscalía General de la Nación o los jueces penales competentes, decidan sobre la falsedad o no de los documentos que motivaron las denuncias penales presentadas por el Departamento del Atlántico y/o la Caja de Previsión Departamental”.

2. De las Impugnaciones a la Sentencia de Primera Instancia.

Respecto a la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, los apoderados de los pensionados, demandantes en los procesos ejecutivos laborales que cursan en los Juzgados Primero a Séptimo Laborales del Circuito de Barranquilla contra el Departamento del Atlántico, manifestaron su desacuerdo, por cuanto a su juicio:

1. “Se concedió la tutela siendo improcedente pues se afectan gravemente derechos fundamentales de los pensionados consagrados en el art. 53 inciso 2o. de la C.N., que garantiza a éstos, el pago oportuno de las mesadas pensionales y se desvirtúa además el sentido de éste instrumento jurídico que fue consagrado por la Constitución del año 1991 en su Art. 86 para defender el imperio de la ley y garantizar la eficacia de los derechos consagrados en ella. En efecto, valiéndose de sofismas distractores, el Señor Gobernador afirma que las Certificaciones que dieron lugar al reconocimiento de los reajustes son falsos, desconociendo maliciosamente que es la Resolución emanada del Departamento del Atlántico y su Caja de Previsión Social la que otorga el derecho vitalicio y constituye el título de recaudo ejecutivo y es ella y nada más, la que sirve de base para la aplicación de los reajustes de ley sin que se tenga que acudir a decisiones de tipo administrativo o jurisdiccional para crear obligaciones accesorias como son los reajustes que obran en las certificaciones tachadas como falsas”.

2. Por lo tanto, solicitan se revoque la sentencia que se impugna y se les tutelen a los intervinientes en éste proceso y que son los lesionados con ellas, los derechos fundamentales que se les están violentando con dicha decisión, como el derecho a la vida a los pensionados, el derecho a un debido proceso para quienes presuntamente violaron la ley, el derecho de tener un buen nombre para quienes se les señala de corruptos y el derecho al trabajo para quienes se les trata de desconocer éste.

El H. Consejo de Estado, a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por sentencia del 23 de julio de 1993, decidió revocar la sentencia de primera instancia, y en su

lugar rechazar por improcedente la acción instaurada, con fundamento en los siguientes argumentos:

1. “El accionante, Departamento del Atlántico, es una persona jurídica (artículo 80 de la ley 153 de 1.887). El representante legal de la referida entidad territorial, lo es el señor Gobernador (Art. 303 de la C.N.).

Por ser el Demandante una persona jurídica, no es titular de la acción de tutela, en virtud a que este instrumento extraordinario, se instituyó como mecanismo de protección de derechos fundamentales de las personas humanas. En este sentido se ha pronunciado la Corporación en diversos procesos”.

2. “La razón antes expuesta es suficiente para que esta Corporación revoque la providencia impugnada y en su lugar rechace por improcedente la acción impetrada. No obstante lo anterior, no pasa por inadvertido la Sala la circunstancia de que en esta oportunidad, la persona jurídica solicitante dirige la acción contra las providencias judiciales proferidas por varios Juzgados, mediante las cuales despacharon en forma adversa la solicitud de prejudicialidad penal.

Sobre este particular, la Corporación, en abundantes pronunciamientos, venía expresando que la acción de tutela no procedía contra providencias judiciales, y aplicó la excepción de inconstitucionalidad al artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, por considerarlo contrario a la Carta Política.

Con la expedición de la sentencia No. C-543 de 1o. de octubre de 1992, mediante la cual la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, quedó definida de modo perentorio, la improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales”.

D. Pruebas ordenadas por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional.

La Sala Sexta de Revisión, teniendo en cuenta la importancia del asunto materia de estudio, ordenó por auto de fecha 12 de octubre de 1993, decretar la práctica de una inspección judicial en los Juzgados 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 6o. y 7o. Laborales del Circuito de Barranquilla, donde cursan los procesos ejecutivos adelantados por Haydeé Carrillo de Borge, Elvia Barros

de Meza, Ana Josefa Llinás, Paulina Cardenas de Ponce, Victor Barraza Reales, Ana Belisa Zabaraín, Beatriz Vasquez de Samper, Maria Dolores Cepeda Glez, Julio Cesar Osorio Amador, Ruth Herrera de Zuñiga, Ana Pure Gutierrez y Teresa Salcedo de Sanjuanelo. Igualmente, se ordenó practicar la misma diligencia en las Fiscalías 4a., 5a. y 13 de la ciudad de Barranquilla, a fin de conocer en qué estado se encuentran las denuncias penales que allí cursan, formuladas por la Directora de la Caja de Previsión Departamental contra los señores William Ruiz, Johny Suarez, Maria Cristina Ocampo, Edith Cure, Eneida Echeverría, Angel Sandoval y Gustavo Ahumada.

Para tales efectos, la Sala comisionó para la práctica de dicha diligencia, al Magistrado Auxiliar del Despacho del Magistrado Ponente, Doctor GUILLERMO REYES GONZALEZ, quien se trasladó a la ciudad de Barranquilla y allí procedió a la práctica de la Inspección Judicial en los citados despachos judiciales, los días 13, 14 y 15 de octubre del año en curso.

Una vez practicadas las diligencias ordenadas, teniendo en cuenta la identidad que se presenta en todos los procesos inspeccionados y que son objeto de la demanda de tutela instaurada por el señor Gustavo Bell Lemus, pueden hacerse las siguientes observaciones con base en el informe rendido por el Magistrado Auxiliar a la Sala de Revisión:

“1o. En todos los procesos ejecutivos laborales, fué librada la orden de mandamiento de pago en favor de numerosos pensionados de la Caja de Previsión del Departamento del Atlántico.

“2o. Contra este auto se presentaron por parte del departamento, los recursos de reposición y apelación con una extemporaneidad de más de año y medio. Se alegó para sustentar dichos recursos, la nulidad del proceso y se solicitó la suspensión del mismo por prejudicialidad, con fundamento en que se había formulado denuncia penal por los delitos de falsedad documental y abuso de función pública contra algunos ex-funcionarios de la Caja de Previsión Departamental.

“3o. Todos los Juzgados, de manera uniforme negaron el recurso de reposición y concedieron el de apelación, basándose en lo siguiente:

a) “El departamento debió presentar la prejudicialidad dentro del término de la ejecutoria o dentro de los seis (6) días siguientes a la notificación, es decir, en la oportunidad que se goza para proponer incidentes y excepciones en los procesos laborales y no después de un año y

medio de haber quedado ejecutoriada y en firme la orden de mandamiento de pago, por lo que no se accede a decretar la prejudicialidad y se rechaza de plano por extemporánea”.

b) “En estos casos se presentaron como título de recaudo ejecutivo copias autenticadas por el Jefe de la Oficina de Servicios a los Jubilados de la Caja de Previsión Social del Departamento de las Resoluciones que reconocen pensiones de jubilación a los ejecutantes, documentos que prestan mérito ejecutivo -artículo 145 del Código de Procedimiento Laboral-. Estas resoluciones y certificaciones del Jefe de Contabilidad y Presupuesto son documentos que dejan entrever una deuda clara, expresa y exigible a cargo del Departamento del Atlántico, teniendo en cuenta que los reajustes reclamados de sus pensiones no fueron cancelados en los términos previstos en la Ley 4a. de 1976, constituyendo a nuestro juicio prueba clara de que a los pensionados se les adeudan tales diferencias. Ya en el momento en que se defina la tacha de falsedad se sabrá a ciencia cierta si tales certificaciones expedidas por el Jefe de Contabilidad y Presupuesto tienen o no validez dentro de este proceso. Pero mientras esto no suceda, el Juzgado debe concluir que el título de recaudo ejecutivo es lo suficientemente claro, expreso y exigible”.

“4o. Es necesario destacar que en el curso del respectivo proceso se le dió trámite en las Fiscalías a las denuncias penales formuladas por la apoderada del departamento, argumento en el cual sustentaban la prejudicialidad.

“5o. Surtido el recurso de apelación ante la Sala Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla, éste en la mayoría de los casos, salvo en aquellos en que está pendiente una decisión sobre el particular, confirmó el auto apelado con fundamento en lo siguiente:

a) “No existe vicio alguno de nulidad, como así lo alega la demandada, puesto que en la providencia apelada, la Juez del conocimiento no accedió a decretar la suspensión del proceso por prejudicialidad propuesta, por considerar que tal solicitud era extemporánea habida cuenta que la oportunidad para la petición lo era en el término de la ejecutoria del mandamiento de pago o dentro de los seis días siguientes a su notificación”.

b) “La nulidad planteada por la recurrente sólo podrá alegarse por la persona afectada, situación que no se dá cabalmente en el caso de autos; a la parte ejecutada no le asiste interés jurídico para proponer esta excepción, huelga advertir que tampoco fué propuesta como excepción previa dentro de la oportunidad legal y desde luego, se impone el rechazo

de plano de la solicitud de nulidad impetrada”.

c) “El numeral 1o. del artículo 170 del Código de Procedimiento Laboral (sic) aplicable por analogía a los juicios del trabajo por remisión del artículo 145 del mismo estatuto, establece que el proceso se suspende cuando iniciado un proceso penal, el fallo que corresponde dictar en él haya de influir necesariamente en la decisión del civil, a juicio del juez que conoce de éste.

Un proceso penal se inicia con la resolución de apertura de la investigación que es aquella por medio de la cual el juez penal o el fiscal resuelve abrir la investigación correspondiente al descubrimiento de los hechos, de sus autores o partícipes”.

Sobre el particular, examinados los procesos ejecutivos laborales, se presentaron dos tipos de decisiones, según la Fiscalía hubiese o no resuelto las denuncias penales:

-1- “En el sub-lite, no encontrándose probada la existencia del proceso penal a que alude la parte demandada, ya que es con la resolución de apertura de la investigación que el proceso nace a la vida jurídica y no con la mera denuncia que es el acto por medio del cual se pone en conocimiento de las autoridades penales correspondientes la posible comisión de un delito, la decisión a tomar no puede ser otra que la de confirmar el auto apelado”.

“6o. En la gran mayoría de los procesos examinados, es decir en aquellos en que el Tribunal resolvió el recurso de apelación, los Juzgados expidieron las actas de entrega de los títulos judiciales en favor de los beneficiarios, jubilados de la Caja de Previsión Departamental.

“Finalmente, el día viernes 15 de octubre de 1993, en la sede de la Fiscalía Seccional del Atlántico, se realizó la inspección sobre los expedientes contentivos de las denuncias penales formuladas por el departamento contra algunos ex-funcionarios de la Caja de Previsión Departamental, las cuales constituyeron el fundamento de la prejudicialidad invocada para suspender la entrega de los títulos ejecutivos.

Examinados los expedientes en los que cursan las denuncias penales contra Angel Arnoldo Sandoval, Gustavo Ahumada Peñate, William Javier Ruiz Celano, Edith Cure y Maria Cristina Ocampo, las Fiscalías resolvieron:

“Declarar extinguida la acción penal y ordenar la cesación de todo procedimiento contra los

sindicados, en razón del delito que se les imputa -falsedad en documento público y abuso de función pública-" (negrillas fuera de texto).

Lo anterior con fundamento en que:

"El despacho luego de hacer un estudio pormenorizado de las pruebas que aparecen dentro del proceso, encuentra que los predicamentos delictivos que se le hacen a los implicados, no encajan en las normas penales -162-, que trata del abuso de función pública y -21-, que tipifica la falsedad ideológica en documento público, por lo que se debe concluir que nos encontramos ante un desplazamiento humano administrativo que los tratadistas del derecho denominan atípico..."

"Al encajar la situación del inculpado en el artículo 443 en concordancia con el 36 de la misma obra -Código de Procedimiento Penal-, nos obliga a proferir resolución de preclusión de la instrucción como lo solicita la defensa" (negrillas fuera de texto).

"Por último, del examen efectuado a los expedientes que cursan en la Fiscalía en relación con los señores Eneida Echeverría y Johny Suarez, estos se encuentran en instrucción y en pruebas, debido a que las denuncias se formularon con posterioridad a las demás".

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia en relación con el fallo dictado por el Consejo de Estado, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Consideraciones Preliminares.

En el presente asunto que se somete a la consideración de esta Corte, el peticionario acude a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ante la amenaza de que por fallos emanados de los Juzgados Laborales del Circuito de Barranquilla y del Tribunal Superior, se ordene la entrega de la suma de \$1.078.744.402.00, representados en títulos que reposan en los mencionados despachos laborales, y que según el actor,

corresponden a mandamientos de pago amparados en certificados falsos que se hallan denunciados ante la justicia penal.

Antes de entrar en el fondo de la demanda, y teniendo en cuenta el hecho de que uno de los fundamentos para rechazar la presente acción de tutela por parte del Consejo de Estado fue la presentación de la tutela por una persona jurídica -el Departamento del Atlántico-, considera esta Sala de especial importancia señalar, como ya lo ha hecho en numerosos pronunciamientos, la facultad que tienen las personas jurídicas de ser titulares de derechos fundamentales, y por tanto, de acudir a la acción de tutela como mecanismo idóneo de protección de tales derechos.

* De la Persona Jurídica como titular de la Acción de Tutela.

Nuevamente debe la Corte Constitucional insistir en que la forma de protección que a los derechos constitucionales fundamentales brinda el artículo 86 de la Carta Política no comprende únicamente a las personas naturales, como en criterio que esta Corporación no comparte lo ha entendido el Consejo de Estado en el fallo materia de revisión, sino que se extiende a las personas jurídicas.

En efecto, el precepto superior no distingue y, por el contrario, los fines que él persigue quedarían frustrados o, cuando menos, realizados de modo incompleto si el alcance de la protección se restringiese por razón del sujeto que lo invoca, dejando inermes y desamparadas a las personas jurídicas. Estas también son titulares de derechos reconocidos por el ordenamiento constitucional y no existe razón alguna para impedirles que se acojan al mecanismo preferente y sumario diseñado por el Constituyente para lograr su efectividad.

El artículo 86 de la Constitución establece el derecho de toda persona para ejercer la acción de tutela en los siguientes términos:

“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales” (negritas fuera del texto).

Por su parte el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece, que:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante...” (negritas fuera del texto).

Entonces puede afirmarse de manera categórica que la norma constitucional al referirse a que esta acción la puede incoar “toda persona”, no distingue entre persona natural y persona jurídica. Así mismo, las personas jurídicas tienen sus propios derechos fundamentales; ellas son proyección del ser humano y surgen de acuerdo con una serie de acciones que provienen de las personas naturales. La persona jurídica por sí misma es poseedora de unos derechos y correlativamente de unas obligaciones. Derechos como la propiedad, el debido proceso, la honra, el buen nombre, entre otros, que requieren, dada su naturaleza, de la protección del Estado, para lo cual el ordenamiento constitucional ha consagrado mecanismos de amparo ante eventuales amenazas o vulneraciones a tales derechos.

En cuanto al sentido y alcance de la expresión “persona” en el derecho colombiano se distinguen dos tipos de personas, a saber: las personas naturales (que son absolutamente todos los seres humanos -artículo 74 del Código Civil-) y las personas jurídicas (las cuales son definidas por el mismo estatuto, como “una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser respetada judicial y extrajudicialmente”).

Para los efectos relacionados con la titularidad de la acción de tutela se debe entender que existen derechos fundamentales que se predicán de manera exclusiva de la persona humana, v.gr. el derecho a la vida y la exclusión de la pena de muerte (artículo 11); la prohibición de desaparición forzada, torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 12); el derecho a la intimidad familiar (artículo 15), entre otros.

Pero otros derechos ya no son exclusivos de los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses comunes.

Es necesario entonces, tutelar los derechos constitucionales fundamentales de las personas jurídicas, no per se, sino en tanto instrumento para garantizar los derechos constitucionales fundamentales de las personas naturales, en caso concreto, a criterio razonable del juez de tutela.

Otros derechos constitucionales fundamentales los poseen directamente las personas jurídicas, como en el caso del debido proceso (artículo 29), el derecho a la honra (artículo 21) y al buen nombre (artículo 15), entre otros.

Ha expresado la Corte en cuanto a la posibilidad que tienen las personas jurídicas de acudir a la acción de tutela como mecanismo de protección de sus derechos constitucionales fundamentales, que:

“Cuando el artículo 86 de la Constitución establece que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar (...) por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”, no está excluyendo a las personas jurídicas, pues el precepto no introduce distinción alguna y, por el contrario, las supone cobijadas por el enunciado derecho cuando de modo genérico contempla la posibilidad de solicitar el amparo por conducto de otro, sin que nada obste dentro del sistema jurídico colombiano para que una de las especies de ese género esté conformada precisamente por las personas jurídicas”.

Por lo tanto, al igual que las personas naturales, las personas jurídicas están habilitadas también para ejercer derechos y contraer obligaciones. En consecuencia esta Sala reitera la jurisprudencia establecida y concluye que las personas jurídicas son, ciertamente, titulares de la acción de tutela, razón por la cual, en este sentido la Corte revocará parcialmente la sentencia materia de revisión.

Tercera. La Acción de Tutela como mecanismo transitorio y su improcedencia por dirigirse contra providencias judiciales.

A. De la Acción de Tutela contra sentencias o providencias judiciales.

Es necesario detenerse en el aspecto concerniente a las circunstancias especiales que ha de tener en cuenta el juez de tutela para poder determinar si en el caso sometido a su estudio - en tratándose de providencias judiciales- es procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Pero antes de analizar su procedencia en ese sentido, es necesario detenerse en un primer aspecto relativo a la viabilidad de la acción contra providencias judiciales, fundamento y razón de ser de la demanda de tutela materia

de revisión.

En este fallo es necesario entonces, inicialmente estudiar los presupuestos que hacen posible la efectiva protección de los derechos fundamentales a través de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en forma compatible con lo dispuesto en el fallo de octubre 1o. de 1992 de esta Corporación.

En dicha providencia, la Corte señaló al declarar la inconstitucionalidad del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 (sentencia No. C-543), la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias o providencias judiciales. En esa oportunidad sostuvo:

“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 los 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 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 resuelva de fondo por el juez competente....”.

“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 de los conceptos de autonomía e independencia funcionales -artículos 228 y 230 de la Carta-....”

“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 de la Constitución-, sino porque, al cambiar inopinadamente las reglas predeterminadas por la ley en cuanto a las formas propias de cada juicio quebrantaría abierta y gravemente los principios constitucionales del debido proceso.

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 (negrillas fuera de texto)".

De esa manera, en el momento de resolver acerca de la viabilidad de la acción de tutela contra una determinada providencia judicial, lo cual es a primera vista improcedente, el juez del conocimiento debe observar que se den los siguientes requisitos para que se dé su eventual protección como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable:

1o. Que la providencia judicial no haya hecho tránsito a cosa juzgada: ello con fundamento en el imperio de la seguridad jurídica, la cual se alcanza cuando la decisión respectiva ha hecho tránsito a cosa juzgada. Así, si la tutela se dirige contra un fallo ejecutoriado que haya hecho tránsito a cosa juzgada, debe concluirse la improcedencia de la tutela.

2o. Que a pesar de la existencia de otro medio de defensa judicial, se utilice la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable: la tutela sólo es un mecanismo transitorio, temporal, supeditado a lo que el juez competente pueda disponer en defensa del derecho. Por ello, el interesado habrá de demostrar que ha hecho uso del recurso correspondiente que permita al juez de tutela en últimas tomar una decisión transitoria, mientras el juez ordinario decide el fondo del asunto.

3o. Que el peticionario demuestre que ya ha hecho uso del recurso ordinario contra la providencia acusada: el peticionario deberá acreditar que hizo uso en tiempo del recurso que tenía a su disposición con el fin de ventilar ante el juez ordinario la posible vulneración de su derecho constitucional. De no existir recurso alguno, el juez de tutela deberá estudiar en el caso concreto la forma idónea para que en su momento el juez competente conozca y decida. En estos casos el juez de tutela se limita a resolver sólo sobre el derecho constitucional alegado, sin inmiscuirse ni resolver el fondo de la litis.

4o. Que la providencia judicial acusada ocasione un perjuicio irremediable: el perjuicio

ha de considerarse exclusivamente en la forma y con las características que tenga en el momento en que el peticionario interpone la acción de tutela ante el juez.

B. De la Acción de Tutela como mecanismo transitorio.

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional como un mecanismo procesal específico y directo cuyo objeto consiste en la eficaz protección, concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales en una determinada situación jurídica, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos consagrados por la ley.

Según el artículo 86 de la Carta, la acción de tutela no procede cuando el afectado disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El sentido de la norma es pues, el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, preservando así su integridad al ordenamiento jurídico como un todo armónico estructurado sobre la base de brindar a todas las personas medios eficaces de acceso a la administración de justicia para la defensa de los derechos que les corresponden.

En el presente caso, como se anotó con anterioridad, el peticionario reclama como mecanismo transitorio la protección de los derechos fundamentales del departamento, amenazados a su juicio por los Juzgados Primero a Séptimo Laborales del Circuito de Barranquilla, en cuanto se haga entrega de los títulos que en dichos despachos reposan, sin que exista previamente una definición por parte de la justicia penal, sobre la falsedad de los títulos ejecutivos que sirvieron de base a los mandamientos de pago respectivos.

Puede creerse que la viabilidad de la tutela como instrumento transitorio está condicionada solamente a la posible ocurrencia de un perjuicio que se avecina, sin que de inmediato se disponga por el afectado de un instrumento idóneo para evitarlo. Sin embargo, resulta que la acción de tutela aún en estas condiciones, requiere para su prosperidad que los hechos que le sirven de soporte se adecúen a sus objetivos.

Consecuente con lo anterior, para que la tutela sea procedente, se requiere que los actos u omisiones de la autoridad pública sean ilegítimos, contrarios a derecho, porque de otra manera no se violan ni amenazan los intereses del presunto afectado. En tal virtud, no puede

acudirse a la tutela en contra de actos u omisiones de una autoridad pública cuando sus actuaciones se cumplen con arreglo a las normas que las autorizan.

Así pues, no es suficiente para que la tutela prospere como mecanismo transitorio, que una persona, natural o jurídica, se encuentre ante un inminente perjuicio, si la actuación u omisión dañina no proviene de la autoridad que se demanda o si emanado de ésta, la acción u omisión se cumple con arreglo a la ley.

El artículo 86 de la Constitución Política le asigna una protección a los derechos fundamentales, “cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública”. Por lo tanto, la tutela como mecanismo transitorio supone una actividad u omisión de una autoridad pública -excepcionalmente de un particular- que vulnere o amenace vulnerar un derecho fundamental; que dicha acción u omisión pueda generar un daño, y que además, la misma sea ilegítima.

C. Del Caso Concreto.

En el presente asunto, se pretende por el actor en su calidad de Gobernador del Departamento del Atlántico, que se haga valer la tutela para condicionar las diversas determinaciones judiciales provenientes de los accionados, en orden a suspender provisionalmente la orden de entrega de los títulos que reposan en los Juzgados Laborales y que se hallan consignados a órdenes de los mismos, sin que previamente exista una definición por parte de la Justicia Penal sobre la falsedad de los títulos ejecutivos que sirvieron de base a los mandamientos de pago respectivos. Decisiones éstas que se produjeron dentro de los respectivos procesos ejecutivos laborales, a lo cual no pueden debidamente acceder los jueces de tutela ni lo puede hacer esta Corte, por cuanto de ser así se desconocería abiertamente la autonomía funcional del juez, protegida por los artículos 228 y 230 de la Constitución Política como elemento sustancial del ordenamiento jurídico colombiano.

Sobre el particular, esta Corte debe señalar con fundamento en la Inspección Judicial ordenada y practicada por la Sala Sexta de Revisión, lo siguiente:

1o. Examinados los procesos ejecutivos laborales mencionados, se pudo constatar que en todos ellos se interpuso el recurso de apelación por parte del departamento contra los autos

que negaron la solicitud de suspensión del proceso por tacha de falsedad y prejudicialidad. Recurso que fué resuelto en la mayoría de los casos por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Barranquilla, confirmando lo resuelto por los citados despachos judiciales, con fundamento en la extemporaneidad por parte de las autoridades departamentales en presentar los incidentes y excepciones pertinentes, como el de la tacha de falsedad y la prejudicialidad, ya que según el artículo 289 del C.P., debe hacerse en la contestación de la demanda o dentro del término de cinco (5) días siguientes a la notificación del proveído que ordene tenerlo como medio probatorio, y no como sucedió en estos procesos, en que se formuló después de más de un año y medio de la ejecutoria del auto de mandamiento de pago.

En este sentido debe la Corte recalcar que la acción de tutela no es un mecanismo adicional a los ya consagrados por la legislación en orden a solucionar las controversias y conflictos que surgen en diversos campos de la vida en sociedad; de allí que en repetidas ocasiones esta Corporación haya resaltado el carácter subsidiario de la acción de tutela como uno de sus elementos esenciales.

Como lo ha manifestado de manera reiterada esta Corte, “quien no ha hecho uso oportuno y adecuado de los medios procesales que la ley le ofrece para obtener el reconocimiento de sus derechos o prerrogativas se abandona voluntariamente a las consecuencias de los fallos que le son adversos. De su conducta omisiva no es responsable el Estado ni puede admitirse que la firmeza de los proveídos sobre los cuales el interesado no ejerció recurso constituya transgresión u ofensa a unos derechos que, pudiendo, no hizo valer en ocasión propicia”. Es inútil por tanto, apelar a la tutela, cual si se tratara de una instancia nueva y extraordinaria, con el propósito de resarcir los daños causados por el propio descuido procesal.

2o. De otra parte, se hace relevante en el presente asunto, hacer unas breves consideraciones en cuanto a la prejudicialidad, por cuanto se constituye en elemento esencial en la decisión que habrá de adoptar esta Corte.

Acerca de la prejudicialidad, brevemente debe manifestar la Corte que la misma se presenta cuando se trata de una cuestión sustancial, diferente pero conexa, que sea indispensable resolver por sentencia en proceso separado, bien ante el mismo despacho

judicial o en otro distinto, para que sea posible decidir sobre la que es materia del litigio o de la declaración voluntaria en el respectivo proceso, que debe ser suspendido hasta cuando aquella decisión se produzca.

En relación a la prejudicialidad penal en el proceso civil, laboral o administrativo, la misma procede cuando iniciado un proceso penal, el fallo que corresponda dictar en ésta tenga que influir necesariamente en la decisión civil, laboral o administrativa - artículo 170 del Código de Procedimiento Civil -.

Se trata entonces, de que el proceso civil, laboral o administrativo, se suspenda por haberse iniciado una investigación dentro de un proceso penal. Procede, entonces, cuando en el proceso laboral existe, por ejemplo, un documento o título valor que es falso y el mismo es objeto de un proceso penal, lo que lleva a que se suspenda dicho proceso mientras el juez penal decide si hay o no lugar a un delito de falsedad.

De conformidad con la disposición citada son dos los requisitos necesarios para que se dé aplicación a la prejudicialidad penal, a saber: 1) Que se haya iniciado un proceso penal, y 2) Que este influya necesariamente en la decisión del civil, en este caso el del laboral.

Es necesario destacar, que un proceso penal se inicia con la denominada resolución de apertura de la investigación, que es aquella por medio de la cual el juez penal o el fiscal resuelve abrir la investigación correspondiente al descubrimiento de los hechos, de sus autores o partícipes, de la personalidad de los mismos, los motivos determinantes y de la naturaleza y cuantía de los perjuicios.

Como lo señalara el Tribunal Superior de Barranquilla al resolver uno de los recursos de apelación formulados por el actor dentro de los procesos ejecutivos laborales que cursan en los Juzgados Laborales del Circuito de esa ciudad, invocando la prejudicialidad,

“No se encuentra acreditada la existencia de un proceso penal, ya que como quedó visto, es con la resolución de apertura de la investigación que el proceso nace a la vida jurídica y no con la mera denuncia, que es el acto por medio del cual se pone en conocimiento de las autoridades penales correspondientes la posible comisión de un delito.

Y no puede decirse que la denuncia conlleve necesariamente a la iniciación del mismo, ya

que como lo dijimos debe entenderse iniciado únicamente en el evento que el juez penal o el fiscal profiera resolución de apertura de la investigación, lo que no obligatoriamente siempre sucede, pues si los mencionados funcionarios estiman que no está plenamente establecida la identidad del infractor o tienen duda de que el hecho denunciado sea típico, deben necesariamente acudir a la fase pre-procesal llamada investigación previa, y evacuada esta decidir si es el caso abrir investigación o proferir resolución inhibitoria, y aún si consideran que el hecho denunciado es atípico el pronunciamiento debe circunscribirse a una resolución inhibitoria”.

Y lo anterior es sustentado con lo manifestado por las Unidades de Fiscalía de la ciudad de Barranquilla a donde fueron formuladas las denuncias penales contra los ex-funcionarios de la Caja de Previsión Departamental, por los presuntos delitos de falsedad y abuso de función pública, quienes al conocer tales denuncias, ordenaron en cinco (5) de ellas la preclusión de las investigaciones, por cuanto:

“1. El encartado ha demostrado que cumplió funciones que legalmente le correspondía al expedir las certificaciones señaladas por la denunciante directora de la Caja de Previsión Departamental...;

2. El sindicato ha demostrado que su desplazamiento en las certificaciones en lo tocante a las cifras allí plasmadas no lo hacen incurrir en ofensa al art. 219 de nuestro estatuto represivo, sino que por el contrario dió aplicación a normas que rigen y regulan el régimen de jubilaciones al realizar los reajustes en ella ordenadas y que son de obligatorio cumplimiento;

3. El despacho luego de hacer un estudio pormenorizado de las pruebas que obran dentro del proceso, encuentra que los predicamentos delictivos que se le hacen al sindicato no encajan en las normas penales que tipifican la falsedad ideológica en documento público, por lo que el despacho se vé obligado a proferir resolución de preclusión de la instrucción como lo solicita la defensa” (negrillas fuera de texto).

3o. En mérito a lo anterior y examinadas las denuncias penales formuladas por el departamento y concretamente por la Directora de la Caja de Previsión Departamental contra algunos ex-funcionarios de esa entidad, y que constituyen presupuesto fundamental de la tutela materia de revisión, estima la Corte que no encontrándose probada la existencia de un

proceso penal, sino tan sólo de una simple denuncia, no puede operar el fenómeno de la prejudicialidad.

4o. Teniendo en cuenta que el Tribunal Superior de Barranquilla confirmó los autos apelados y que la Fiscalía no encontró méritos para continuar las investigaciones penales contra los funcionarios acusados, los respectivos Juzgados Laborales del Circuito de esa ciudad, obrando en derecho procedieron a efectuar la entrega de los respectivos títulos en favor de los beneficiarios o demandantes en cada uno de los procesos ejecutivos laborales iniciados en dichos despachos judiciales.

De esa manera, encuentra la Corte que no existe razón de ser ni fundamento en cuanto al objeto y finalidad perseguida a través de la acción de tutela formulada por el señor Gobernador del Atlántico, para su procedencia, por cuanto:

1o. No se puede suspender la orden de entrega de los títulos del Banco Popular que se hallan consignados a órdenes de los Juzgados Laborales ya que, o bien fueron entregados a sus beneficiarios, como así sucedió en la mayoría de los casos con fundamento en la decisión del Tribunal Superior, o aquellos que aún no se han entregado, los despachos judiciales mencionados han suspendido su entrega en espera de la decisión del Tribunal Superior en relación con el recurso de apelación instaurado, por lo que en este sentido mal podría la Corte entrar a proferir una orden de este tipo, pues entrañaría una indebida atribución o función que no le corresponde, pues no sólo escapa a su competencia, desvirtuando la esencia y naturaleza de la acción de tutela, sino que desconocería la jurisprudencia contenida en la sentencia de la Sala Plena de esta Corte de 1o. de octubre de 1992, según la cual la tutela no procede contra sentencias o providencias judiciales.

Teniendo en cuenta que los accionados, es decir, los Juzgados Laborales del Circuito de Barranquilla donde se encuentran los títulos a que se refiere la demanda de tutela, han asumido una actitud legal y conforme a derecho en el sentido de no llevar a cabo la entrega de los títulos mientras no exista un pronunciamiento del Tribunal Superior en relación con los recursos de apelación formulados, mal podría la Corte entrar a hacer un pronunciamiento como el solicitado por el peticionario, invadiendo órbitas y competencias que no le corresponden, y que por el contrario, le son ajenas. Esta decisión, corresponde a la jurisdicción ordinaria laboral, por lo que debe concluirse la improcedencia de la tutela en este

caso aún como mecanismo transitorio, ya que no se presenta el perjuicio irremediable en los términos del artículo 6o., numeral 1o. del Decreto 2591 de 1991.

2o. Finalmente, debe manifestar la Corte que la petición del actor se dirige a impedir que se lleve a cabo la entrega de los títulos mientras no exista una definición por parte de la justicia penal acerca de la falsedad de los títulos ejecutivos que sirvieron de base a los mandamientos de pago respectivos. Al respecto, se deben hacer algunas precisiones de especial relevancia para la decisión final:

a) La justicia penal, a través de las Fiscalías delegadas de la Sub-unidad de Delitos contra la Administración Pública, Seccional Atlántico, resolvieron en la mayoría de las denuncias penales formuladas contra algunos ex-funcionarios de la Caja de Previsión Departamental, la preclusión de la instrucción al no encontrar méritos para continuar la investigación ni que se hubiese comprobado la conducta delictiva de falsedad y abuso de función pública, a que se refiere el actor.

Por lo tanto, en este sentido se desvirtúa la solicitud del actor, en el sentido de suspender la entrega de los títulos, ya que no se comprobó por la justicia penal que estos fuesen falsos.

b) El derecho a la pensión de jubilación de cada uno de los demandantes en los procesos ejecutivos laborales se encuentra acreditado por una Resolución o acto administrativo del Gobierno Departamental, a través del cual se le reconoce el disfrute de una pensión vitalicia de jubilación, y el reajuste de las distintas pensiones jubilatorias lo son por obligaciones accesorias a una principal, que es clara, determinada y exigible, como lo es la pensión de jubilación, por cuanto el reajuste de la misma también constituye obligación meridiana y concreta con la diferencia de que es accesoria, y lo accesorio siempre sigue la suerte de lo principal, y los reajustes pensionales por ministerio de la ley pertenecen a la pensión de jubilación que es la obligación principal.

c) Por lo tanto, a lo que se refiere el actor y que tacha de falsedad, no son los títulos ejecutivos que sirvieron de base a los mandamientos de pago, sino las certificaciones expedidas por los ex-funcionarios de la Caja de Previsión Departamental, con lo cual como lo señalara la Fiscalía, “no se comprometieron los intereses del Departamento, pues lo que dió origen al mandamiento de pago ejecutivo no fueron las certificaciones expedidas por el

Contador de la época, sino las Resoluciones emanadas de la Gobernación del Departamento del Atlántico y en contra de dichas Resoluciones la denunciante no hace alusión a que fueron legalmente producidas. Se aclaró que dichas certificaciones por sí solas jamás constituyeron título de recaudo ejecutivo”.

Necesario es en este punto, concluir que el Departamento del Atlántico y concretamente su Gobernador con base en las decisiones emanadas de la Fiscalía General de la Nación puede tener la plena certeza jurídica de que los títulos del Banco Popular que reposan en los Juzgados Laborales, se deben, es decir que dejan entrever una deuda u obligación clara, expresa y exigible a cargo del Departamento del Atlántico.

Ha de concluirse, que no es procedente en el presente asunto la acción de tutela como mecanismo transitorio, ya que ha quedado demostrado que no existió la acción ni la omisión imputada a los Jueces Primero a Séptimo Laborales del Circuito de Barranquilla, que vulnere o amenace vulnerar los derechos fundamentales del departamento ni menos aún de los pensionados de la Caja de Previsión, ni que generen un daño, ya que su actuación, como así pudo comprobar la Corte fue legítima y ajustada a lo establecido legal y procesalmente para el trámite de los procesos ejecutivos laborales.

En virtud a lo anterior, habrá de confirmarse parcialmente la sentencia proferida por el Consejo de Estado en su sentencia del 23 de julio de 1993.

Cuarta. Conclusión.

Debe señalar la Corte a manera de síntesis, que efectuadas las consideraciones anteriores, encuentra que:

1o. Los Jueces Primero a Séptimo Laborales del Circuito de Barranquilla, donde se adelantaron los procesos ejecutivos laborales contra el Departamento del Atlántico por parte de los pensionados de la Caja de Previsión Departamental, obraron dentro de su competencia al resolver sobre la solicitud de suspensión de los procesos por prejudicialidad penal y la tacha de falsedad y rechazar por extemporáneas las solicitudes en tal sentido, las cuales fueron presentadas un año y medio después del momento en que legalmente debieron haber sido formuladas, y al considerar que la prejudicialidad penal no es viable en este caso por no existir un proceso penal en curso, y por cuanto en la mayoría de las denuncias penales

formuladas se declaró la preclusión de las investigaciones.

Por lo tanto, en este sentido es improcedente conceder la tutela presentada por el Gobernador del Departamento del Atlántico, que en el asunto materia de revisión se dirige contra los mencionados despachos judiciales, por cuanto al tenor del fallo de la Corte Constitucional de Octubre 1o. de 1992, que no permite interponer acciones de tutela contra sentencias o providencias judiciales.

En este caso, ni aún las vías de hecho serían procedentes, ya que los jueces laborales se sujetaron en todo a las normas procedimentales laborales que regulan lo relativo a los procesos ejecutivos laborales. Sus decisiones por tanto no pueden ser desconocidas por un fallo de tutela.

2o. De otra parte, debe señalar esta Sala que se nota un proceder negligente y omisivo de parte de la Gobernación del Atlántico, al igual que de la Caja de Previsión Departamental al no ejercer en dicha oportunidad la defensa correspondiente para formular las excepciones e incidentes dentro de los respectivos procesos ejecutivos laborales. El hecho de intervenir con más de un año y medio de retraso, es decir de manera extemporanea, denota una actitud omisiva, ineficiente y negligente.

No es concebible cómo poco o nada parece que importo a las autoridades departamentales en su oportunidad legal, es decir, cuando les fueron notificados los respectivos mandamientos de pago, ejercer la defensa de los intereses del departamento, y ante dicha ineficiencia surge la necesidad de oficiar a la Procuraduría General de la Nación para que realice las investigaciones pertinentes.

3o. Finalmente, debe manifestar la Corte como lo hizo con anterioridad, que la tutela no se instituyó para sanear los descuidos procesales o las conductas omisivas o negligentes de las partes. No se puede acudir a ella como un mecanismo para amparar sus descuidos procesales, tal como lo pretende en este caso el señor Gobernador del Atlántico, pues en tal caso se estaría convirtiendo a la tutela en un recurso adicional y paralelo, lo cual desconocería el fundamento y esencia propio de su naturaleza excepcional.

IV. DECISIÓN.

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

R E S U E L V E :

PRIMERO: CONFIRMAR parcialmente por las razones expuestas, el fallo proferido por el Consejo de Estado el día 23 de julio de 1993, en el sentido de no acceder a la tutela instaurada por el señor Gustavo Adolfo Bell Lemus, en su condición de Gobernador del Departamento del Atlántico.

SEGUNDO: OFICIAR al Procurador General de la Nación para los efectos previstos en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: ORDENAR que por Secretaría se comuniquen esta providencia al Tribunal Contencioso Administrativo del Atlántico, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, publíquese, comuníquese a quien corresponda e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO