

T-531-99

Sentencia T-531/99

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

VIA DE HECHO-Clases de defectos en la actuación

VIA DE HECHO-Alcance

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE BIENES DEL ESTADO/PROCESO DE EJECUCION CONTRA ENTIDADES PUBLICAS

EJECUCION DE SENTENCIAS-Cumplimiento en el menor tiempo posible sin tomar término de dieciocho meses

EFFECTIVIDAD DE CONDENAS CONTRA ENTIDADES PUBLICAS-Causal de mala conducta

PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD DE RENTAS INCORPORADAS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION, DE BIENES Y DERECHOS DE LOS ORGANOS QUE LO CONFORMAN-Excepciones

PENSIONES LEGALES-Norma del Código Civil no es aplicable analógicamente para determinar monto de intereses moratorios por no pago oportuno de mesadas

PENSIONES LEGALES-Perjuicios causados por mora en pago y pérdida del poder adquisitivo por incumplimiento

PENSIONES LEGALES-Pago de intereses por demora en cancelación de mesadas

PROCESO DE EJECUCION CONTRA LA NACION Y ENTIDADES PUBLICAS-Acreencias laborales

PROCESO DE EJECUCION CONTRA LA NACION Y ENTIDADES PUBLICAS-Comprende no solo el capital sino intereses moratorios

PROCESO DE EJECUCION LABORAL CONTRA ENTIDADES PUBLICAS-Pago de intereses moratorios se rige por el CCA

El pago de intereses moratorios, en los casos de ejecución por la vía laboral de entidades públicas se rige, en consecuencia, por el art. 177 del C.C.A. y no por el art. 1617 del Código Civil, pues como señaló la Corte, en parte alguna esta disposición se refiere al pago de intereses moratorios en el caso del no pago oportuno de pensiones. Tampoco agrega la Sala, esta norma se refiere a los intereses moratorios que deban pagarse cuando se deban salarios u otras prestaciones sociales.

SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES-Reconocimiento de intereses moratorios a la tasa del mercado

La Corte al elaborar la doctrina constitucional relativa a la protección del salario y de las prestaciones sociales, ha considerado que para que éstos conserven su valor real, deben reconocerse intereses moratorios a la tasa del mercado; ésta corresponde a la prevista en el art. 177 del C.C.A.

SALARIOS Y PRESTACIONES SOCIALES-Protección del valor real

DOCTRINA CONSTITUCIONAL EN TUTELA-Obligatoriedad

DOCTRINA CONSTITUCIONAL-No pago oportuno de acreencias laborales genera intereses moratorios que tratándose de ejecución de créditos laborales corresponde al CCA

VIA DE HECHO EN PROCESO EJECUTIVO LABORAL CONTRA LA NACION-Negación de reconocimiento de intereses moratorios previstos en el CCA

Referencia: Expediente T-197369

Peticionarios:

Carmen Alicia Luque Castañeda, Constanza Jacobo de Coca, Jairo Alvaro Ballen Patiño, María Inés Luque de Martín, Blanca Elvira Luque de Castro, María Rosario Castro de González, Blanca Lilia Santana de Chacón, Rosa Elena Clavijo de León, Ana Hercilia Palacios de Quiroga, Herlinda Chilito de Aragón, Lilia Aurora Vargas de Velásquez, Ana Beatriz Rincón Nimisica, Ana Paulina Castro Castro, Jairo Noel Olaya Guerrero, Sara María Rodríguez Sarmiento, María Graciela Malagón de Gómez.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., julio veintiséis (26) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

1.1. Los accionantes adelantaron proceso ejecutivo laboral contra la Nación -Ministerio de Educación Nacional, ante el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá.

1.2. En desarrollo del citado proceso el referido juzgado, mediante auto de fecha 7 de noviembre de 1997, libró mandamiento de pago y se dispuso el pago de intereses moratorios contra la demandada, la Nación -Ministerio de Educación Nacional. Dicha providencia fue notificada el 21 de noviembre de 1997, y dentro de la oportunidad procesal se propusieron algunas excepciones por la parte demandada.

1.3. Durante la audiencia pública celebrada el día 29 de enero de 1998, el apoderado de los demandantes se allanó a las excepciones propuestas.

1.4. Con fecha 10 de febrero de 1998 el citado apoderado presentó la liquidación del crédito, con intereses moratorios, conforme al artículo 177 del C.C.A., con arreglo a los términos de las sentencias C-546/92 y C-367/95 de la Corte Constitucional, y el concepto del 26 de enero de 1996 emanado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. De dicha liquidación se corrió traslado por auto que quedó en firme el día 17 de febrero de 1998.

1.5. Mediante providencia del 17 de marzo de 1998, el Juzgado ordenó notificar el mandamiento de pago al Ministerio Público el cual, por conducto del respectivo delegado, contestó la demanda e interpuso recurso de reposición contra aquél, en cuanto que reconoció intereses moratorios por las sumas adeudadas a los actores, con el argumento de que la norma del artículo 177 del C.C.A., que establece una tasa de interés para las obligaciones insolutas contenidas en sentencias judiciales ejecutoriadas a cargo de la Nación y demás entidades públicas no es aplicable cuando se trata de obligaciones que constan en actos administrativos, como son los que se presentaron como título de recaudo ejecutivo.

1.6. Mediante auto del 5 de mayo de 1998 el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, accedió a la revocatoria parcial del auto de mandamiento de pago del 7 de noviembre de 1997, que había ordenado el pago de intereses moratorios, e invocando anteriores pronunciamientos del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá -Sala Laboral, optó por decretar únicamente el pago de los intereses legales del 6% anual, establecidos en el artículo 1617 del Código Civil.

1.7. Contra la anterior decisión la parte actora interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala de Decisión Laboral, en el sentido de confirmar la providencia recurrida.

2. La pretensión.

Impetran los demandantes la protección de sus derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad que consideran violados por el Juzgado Trece Laboral del Circuito y el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá -Sala de Decisión Laboral, con motivo de la expedición de las providencias antes aludidas y, en tal virtud, solicitan que:

“1. Se ordene al Juzgado Trece Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, revocar el auto de mayo 5 de 1998, mediante el cual se revocaron los intereses moratorios ya reconocidos.”

“2. Se ordene al Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, Sala Laboral, Magistrado Ponente Dr. Miller Esquivel, la revocatoria de su auto de 31 de agosto de 1998, mediante el cual se confirmó el auto de Mayo 5 de 1998, proferido por el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá.”

“Que se ordene el reconocimiento de los intereses moratorios solicitados, para todos los trabajadores dentro del proceso de LUZ MARIA MORA DE RIAÑO contra la NACION - MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, radicado en el Juzgado Trece Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá D.C., bajo el número 15.804.”

II. ACTUACION PROCESAL.

1. Primera instancia.

- Advierte el Tribunal que la tutela está orientada a cuestionar las decisiones del Juzgado

Trece Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá y de la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de esta misma ciudad, contenidas en las providencias judiciales del 5 de mayo y del 31 de agosto de 1998, respectivamente. En tales circunstancias, si bien es cierto que para ese cuestionamiento se invoca la violación de derechos fundamentales, ello por sí sólo, no permite realizar un examen orientado a establecer si, efectivamente, se ha presentado la indicada vulneración, toda vez que la acción de tutela sólo procede excepcionalmente contra las providencias judiciales.

- Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la posibilidad de ejercer la acción de tutela contra decisiones judiciales está limitada a la circunstancia de que aquéllas entrañen una vía de hecho, entendiéndose por tal aquella actuación que se adelanta sin que exista facultad legal para ello o con desconocimiento de los procedimientos establecidos y en forma tan ostensiblemente irregular que vulnere los derechos fundamentales de las personas.

- En el caso en estudio no se puede afirmar que los despachos judiciales accionados hubiesen incurrido en vías de hecho, pues, además de que no se alegan por los peticionarios, tampoco se advierten. En efecto, el apoderado de aquéllos plantea que los despachos accionados incurrieron en violación a los derechos a la igualdad y al trabajo de los accionantes por cuanto para efectos de la liquidación de intereses moratorios de la acción ejecutiva laboral adelantada contra la Nación - Ministerio de Educación Nacional, no dieron una debida aplicación a las sentencias C-546/92 y C-367/95 de la Corte Constitucional, así como al concepto del Consejo de Estado, del 26 de enero de 1996 y, por el contrario, reconocieron los intereses del 6% anual, establecidos en el artículo 1617 del Código Civil.

- Para el Tribunal, la anterior circunstancia no constituye una vía de hecho, pues las providencias cuestionadas están apoyadas en unas motivaciones y valoraciones que no se pueden considerar injurídicas o contrarias a la ley y que, examinadas en conjunto se puede apreciar que para llegar a ellas se consideró, de una parte, que la sentencia C-546/92, cuya aplicabilidad reclaman los peticionarios se refirió exclusivamente al principio de la inembargabilidad consagrado en los artículos 8 y 16 de la Ley 38 de 1989, y no tocó para nada el tema de los intereses contemplados en el inciso final del artículo 177 del C.C.A., porque, en su opinión, estos están referidos a las cantidades líquidas reconocidas en sentencias, mas no para las reconocidas por actos administrativos. Y, de otra parte, al no

haberse pactado alguna especie de interés y no existir norma particular que lo consagre, resulta aplicable el artículo 1617 del C.C.

- En síntesis, considera que la decisión adoptada por los jueces de primera y segunda instancia implicó el ejercicio autónomo de una atribución legal que no puede controvertirse por el juez de tutela, pues el criterio y la decisión que los jueces del respectivo proceso adopten son los que deben prevalecer, por lo que la tutela no se puede utilizar para que otro juez, distinto al que conoce del respectivo proceso, se pronuncie sobre el particular.

1. Segunda instancia.

El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, mediante sentencia del 10 de diciembre de 1998 resolvió confirmar el fallo de primera instancia, por considerar que los razonamientos contenidos en el mismo se ajustan a una correcta interpretación de las normas constitucionales y legales que regulan la figura de la tutela.

Reiteradamente el Consejo de Estado ha manifestado que el sentido y finalidad de la acción de tutela no puede ser el de desconocer o controvertir las decisiones judiciales, en este caso las providencias del Juzgado y del Tribunal accionados y menos aún, pretender que mediante la acción examinada se dejen sin efecto los fallos judiciales toda vez que en el presente caso, la Sala no encuentra que se haya incurrido en vías de hecho.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. Planteamiento del problema.

Corresponde a la Sala, determinar si las decisiones del Juzgado Trece Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá y la Sala de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esta ciudad, contenidas en las providencias judiciales del 5 de mayo y el 31 de agosto de 1998, respectivamente, constituyen una vía de hecho judicial y, en tal virtud, si es procedente acceder a la tutela impetrada.

1. Solución al problema.

2.1. Según reiterada jurisprudencia de esta Corporación,¹ las decisiones judiciales no pueden ser atacadas mediante el instrumento de protección de la acción de tutela, salvo cuando aquéllas constituyan vías de hecho que vulneren los derechos fundamentales de las personas, que no puedan conjurarse mediante la utilización de los recursos o mecanismos ordinarios de defensa.

Es así, como la Corte ha considerado que una providencia judicial constituye una vía de hecho cuando: a) presente un grave defecto sustantivo, es decir, cuando se encuentre basada en una norma claramente inaplicable al caso concreto, b) presente un flagrante defecto fáctico, esto es, cuando resulta evidente que el apoyo probatorio en que se basó el juez para aplicar una determinada norma es absolutamente inadecuado; c) presente un defecto orgánico protuberante, el cual se produce cuando el fallador carece por completo de competencia para resolver el asunto de que se trate; y, d) presente un evidente defecto procedimental, es decir, cuando el juez se desvía por completo del procedimiento fijado por la ley para el trámite de los asuntos sometidos a su decisión.

En síntesis, una vía de hecho se produce cuando el juzgador, en forma arbitraria y con predominio de su sola voluntad, actúa en franco y absoluto desconocimiento del ordenamiento jurídico, incurriendo en algunos de los anotados vicios, y vulnera los derechos fundamentales de las personas.

2.3. La actuación a que dio origen la expedición de las providencias que se impugnan a través de la tutela se desarrolló de la siguiente manera:

a) El Juzgado Trece Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante auto del 7 de noviembre de 1997, libró mandamiento de pago contra la ejecutada por las cantidades de dinero que en dicho auto se especifican, “mas los intereses peticionados ‘moratorios’ desde la exigibilidad de las sumas hasta el pago de las mismas”.

b) Mediante auto del 5 de mayo de 1998 el Juzgado, al desatar un recurso de reposición interpuesto por la Procuraduría Delegada en lo Laboral, lo modificó en el sentido de no

acceder al reconocimiento de los intereses moratorios pedidos, con invocación del art. 177 del C.C.A., sino en los términos del art. 1617 del C.C. que prevé el pago de intereses legales a la tasa del 6% anual.

c) Al resolver la apelación interpuesta contra la decisión precedente, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, mediante providencia del 31 de agosto de 1998, decidió confirmarla, con los siguientes argumentos:

“Como en materia laboral no se previó legislativamente ninguna tasa de interés para cuando se presentara incumplimiento o mora en el pago de ciertas obligaciones originadas en el vínculo laboral, siempre se acudió a la normatividad del Código Civil, haciendo gala del principio de integración normativa consignado en el artículo 145 CPT, concretamente para aplicar el inciso final de la regla primera del artículo 1617 del C.C. que fija el interés legal en un 6% anual ...”.

2.4. La Corte Constitucional en las sentencias C-546/922, C-013/933, C-017/934, C-337/935, C-103/946, y C-354/977, entre otras, se pronunció sobre la constitucionalidad del principio de la inembargabilidad de los recursos y bienes del Estado, así como sobre la posibilidad de adelantar procesos de ejecución contra las entidades públicas, con arreglo a lo previsto en los arts. 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, cuando se trate de hacer efectivos créditos laborales o cualquier otro tipo de acreencias, originados en el pronunciamiento de sentencias judiciales o de actos administrativos.

2.5. En la sentencia C-103/948 en virtud de la cual se declararon exequibles en forma condicionada algunos apartes de los art. 336 y 513 del C.P.C., reiterándose lo decidido en la sentencia C-546/92, en lo relativo a la ejecución por créditos laborales, se hicieron las siguientes observaciones:

“Primera.- Según el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo, “Las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento”. Lo anterior implica que tales autoridades deben hacer cuanto esté a su alcance para cumplir las sentencias en el menor tiempo posible, sin tomarse el término de 18 meses a que se refiere el artículo 177. Esto, con el fin de evitar que se causen, en perjuicio del tesoro público, los intereses comerciales y

de mora consagrados en el inciso final del mismo artículo 177. El dilatar injustificadamente el cumplimiento de esta clase de fallos no sólo perjudica a los beneficiarios de los mismos, sino que representa una carga exagerada para el erario, y, en últimas, para el contribuyente”.

“Segunda.- Dispone el inciso cuarto del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo: “Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecución”. Esto quiere decir que transcurridos los 18 meses, es procedente la ejecución, acompañada de las medidas cautelares de embargo y secuestro, con sujeción a las normas procesales pertinentes”.

Posteriormente en la sentencia C-354/97, en la cual se declaró la exequibilidad condicionada del art. 19 del decreto 111/96 que compiló los arts. 16 de la ley 38/89, 6 y 55, inciso tercero, de la ley 179/94, sobre la inembargabilidad de las rentas de la Nación y de los bienes y derechos de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, la Corte hizo las siguientes precisiones:

“a) La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias”.

“Por contener la norma una remisión tácita a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, igualmente entiende la Corte que los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, es decir, treinta días contados desde la comunicación de la sentencia (art. 176), siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia (art. 177)”.

“Podría pensarse, que sólo los créditos cuyo título es una sentencia pueden ser pagados como lo indica la norma acusada, no así los demás títulos que constan en actos administrativos o que se originan en las operaciones contractuales de la administración. Sin embargo ello no es así, porque no existe una justificación objetiva y razonable para que

únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley”.

“Por lo tanto, es ineludible concluir que el procedimiento que debe seguirse para el pago de los créditos que constan en sentencias judiciales, es el mismo que debe adoptarse para el pago de los demás créditos a cargo del Estado, pues si ello no fuera así, se llegaría al absurdo de que para poder hacer efectivo un crédito que consta en un título válido emanado del propio Estado es necesario tramitar un proceso de conocimiento para que a través de una sentencia se declare la existencia de un crédito que, evidentemente, ya existe, con el pernicioso efecto del recargo innecesario de trabajo en la administración de justicia”.

“En conclusión, la Corte estima que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos”.

2.6. La Corte en la sentencia C-367/9510 al declarar exequible en forma condicionada el art. 1617 del Código Civil se refirió en concreto a la imposibilidad de aplicar analógicamente esta norma para efectos de determinar el monto de los intereses moratorios, cuando no se pagan oportunamente las mesadas pensionales. En efecto dijo la Corte:

“La Corte estima, sin embargo, que siendo cierta la afirmación de que las entidades de seguridad social están obligadas a indemnizar a los pensionados por la cancelación tardía de las mesadas que les adeudan, pues, al tenor del artículo 53 de la Carta, “el Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”, el logro de esta meta no depende de la inconstitucionalidad de la norma acusada, por la sencilla razón de que ésta tiene por objeto específico la regulación de relaciones contractuales en cuanto al pago de sumas de dinero, pero en modo alguno el régimen aplicable a los réditos que pueda

ocasionar la demora estatal en cumplir las obligaciones pensionales”.

“El actor ha planteado una inconstitucionalidad de la norma demandada en cuanto se la relaciona y se la aplica al pago de las pensiones legales -en sus diferentes modalidades- debidas por causa o con ocasión de relaciones laborales”.

“Aunque la Corte, por las razones dichas, no acepta la aludida referencia como razón suficiente para deducir que el precepto bajo examen se oponga a la Constitución Política, debe señalar, sin lugar a equívocos, que el artículo 1617 del Código Civil no es aplicable, ni siquiera por analogía, para definir cuál es el monto de los intereses moratorios que están obligadas a pagar las entidades responsables del cubrimiento de pensiones en materia laboral cuando no las cancelan oportunamente a sus beneficiarios”.

“Los pensionados, que al fin y al cabo gozan de especial protección en cuanto su situación jurídica tiene por base el trabajo (artículo 25 C.P.), son titulares de un derecho de rango constitucional (artículo 53 C.P.) a recibir puntualmente las mesadas que les corresponden y a que el valor de éstas se actualice periódicamente según el ritmo del aumento en el costo de la vida, teniendo en cuenta que todo pago efectuado en Colombia, al menos en las circunstancias actuales, debe adaptarse a las exigencias propias de una economía inflacionaria. Ello es consustancial al Estado Social de Derecho, que se ha instituido como característica sobresaliente de la organización política y como objetivo prioritario del orden jurídico fundado en la Constitución, por lo cual no cabe duda de la responsabilidad en que incurren los funcionarios y entidades que desatienden tan perentorios mandatos”.

“No puede concebirse, entonces, a la luz de los actuales principios y preceptos superiores, la posibilidad de que las pensiones pagadas de manera tardía no generen interés moratorio alguno, con el natural deterioro de los ingresos de los pensionados en términos reales, o que el interés aplicable en tales eventos pueda ser tan irrisorio como el contemplado en el artículo demandado, que, se repite, únicamente rige, de manera subsidiaria, relaciones de carácter civil entre particulares”.

“Además, ninguna razón justificaría que los pensionados, casi en su mayoría personas de la tercera edad cuyo único ingreso es generalmente la pensión, tuvieran que soportar, sin ser adecuadamente resarcidos, los perjuicios causados por la mora y adicionalmente la pérdida del poder adquisitivo de la moneda por el incumplimiento de las entidades

correspondientes”.

“Desde luego, las obligaciones de pagar oportunamente las pensiones y de asumir, en caso de no hacerlo, unos intereses de mora que consulten la real situación de la economía se derivan directamente de la Constitución y deben cumplirse automáticamente por los entes responsables, sin necesidad de requerimiento judicial, aunque hay lugar a obtener el pago coercitivamente si se da la renuencia del obligado. En tales eventos, la jurisdicción correspondiente habrá de tener en cuenta, a falta de norma exactamente aplicable, la doctrina constitucional, plasmada en la presente y en otras providencias de esta Corte, que fija el alcance del artículo 53 de la Carta Política en la parte concerniente a pensiones legales, en concordancia con el 25 *Ibíd.*, que contempla protección especial para el trabajo”.

“Esa doctrina constitucional deberá cumplir, en cada proceso concreto, la función prevista por el artículo 8º de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por la Corte (Cfr. Sala Plena. Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz)”.

2.7. Igualmente la Corte, en diferentes oportunidades, se ha referido a la tasación de intereses cuando se presenta mora en el pago de obligaciones originadas en vínculos laborales. En efecto, en la sentencia T-418/9611 la Corte expresó:

“De ninguna manera las reformas del sistema jurídico en materia laboral pueden llevar consigo la pérdida o la relativización del derecho que tiene todo trabajador, por el hecho de serlo, con independencia del régimen laboral que lo cobije, al pago puntual y al reajuste periódico de salarios, pensiones y prestaciones sociales, ni al justo e inalienable derecho de reclamar que se le reconozcan intereses moratorios, acordes con la tasa real vigente en el mercado, cuando el patrono -oficial o privado-, la respectiva entidad de seguridad social o el fondo de pensiones y cesantías al que pertenece, según el caso, incurre en mora en el pago o cubrimiento de tales factores. Las trabas burocráticas, el descuido y la inmoralidad son inadmisibles, frente a los postulados constitucionales, como posibles excusas para el retraso, mientras que la insolvencia o la iliquidez temporal del patrono o los problemas presupuestales, en los casos de entidades públicas, pueden constituir explicaciones de aquél pero jamás justificación para que sean los trabajadores quienes asuman sus costos bajo la forma de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda.”

“Al respecto, debe reiterarse lo dicho por esta Corporación, en Sala Plena, en torno al obligatorio pago de intereses por la demora en la cancelación de las mesadas pensionales:

“Los pensionados, que al fin y al cabo gozan de especial protección en cuanto su situación jurídica tiene por base el trabajo (artículo 25 C.P.), son titulares de un derecho de rango constitucional (artículo 53 C.P.) a recibir puntualmente las mesadas que les corresponden y a que el valor de éstas se actualice periódicamente según el ritmo del aumento en el costo de la vida, teniendo en cuenta que todo pago efectuado en Colombia, al menos en las circunstancias actuales, debe adaptarse a las exigencias propias de una economía inflacionaria. Ello es consustancial al Estado Social de Derecho, que se ha instituido como característica sobresaliente de la organización política y como objetivo prioritario del orden jurídico fundado en la Constitución, por lo cual no cabe duda de la responsabilidad en que incurren los funcionarios y entidades que desatienden tan perentorios mandatos.”

“No puede concebirse, entonces, a la luz de los actuales principios y preceptos superiores, la posibilidad de que las pensiones pagadas de manera tardía no generen interés moratorio alguno, con el natural deterioro de los ingresos de los pensionados en términos reales, o que el interés aplicable en tales eventos pueda ser tan irrisorio como el contemplado en el artículo demandado, que, se repite, únicamente rige, de manera subsidiaria, relaciones de carácter civil entre particulares.”

“Además, ninguna razón justificaría que los pensionados, casi en su mayoría personas de la tercera edad cuyo único ingreso es generalmente la pensión, tuvieran que soportar, sin ser adecuadamente resarcidos, los perjuicios causados por la mora y adicionalmente la pérdida del poder adquisitivo de la moneda por el incumplimiento de las entidades correspondientes.”

“Desde luego, las obligaciones de pagar oportunamente las pensiones y de asumir, en caso de no hacerlo, unos intereses de mora que consulten la real situación de la economía se derivan directamente de la Constitución y deben cumplirse automáticamente por los entes responsables, sin necesidad de requerimiento judicial, aunque hay lugar a obtener el pago coercitivamente si se da la renuencia del obligado. En tales eventos, la jurisdicción correspondiente habrá de tener en cuenta, a falta de norma exactamente aplicable, la doctrina constitucional, plasmada en la presente y en otras providencias de esta Corte, que

fija el alcance del artículo 53 de la Carta Política en la parte concerniente a pensiones legales, en concordancia con el 25 Ibídem, que contempla protección especial para el trabajo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-367 del 16 de agosto de 1995).”

(...)

“A juicio de la Corte, los obligados al pago de salarios, prestaciones y pensiones, en el Estado y en entidades privadas, con o sin ánimo de lucro, tienen la obligación emanada de la Constitución Política, de establecer mecanismos aptos para el pago oportuno, cierto y completo de las sumas correspondientes en su totalidad, y tienen también a su cargo la obligación de reconocer intereses moratorios reales cuando incurran en mora en la cancelación de las mismas, aunque no haya sentencia judicial que así lo ordene.”

“Pero, no vacila en manifestar la Corte que las sentencias judiciales que se profieran contra entidades públicas o privadas en las que se condene a los patronos, oficiales o particulares, deben ordenar la actualización de los valores que haya venido reteniendo el ente desde el momento en que el trabajador adquirió su derecho al pago hasta el instante en que éste se produzca efectivamente, y la cancelación de los intereses moratorios respectivos según tasas reales, sin perjuicio de los salarios caídos o de las sanciones que la ley consagre.”

2.8. De las consideraciones precedentes, se extraen las siguientes consecuencias:

- Es procedente la ejecución de la Nación y demás entidades públicas cuando se trata de acreencias laborales o de otra naturaleza, en los términos del art. 177 del C.C.A., bien sea que el título lo constituya una sentencia o un acto administrativo.
- La ejecución puede comprender no sólo el capital sino intereses moratorios, conforme a la citada disposición, exigibles a partir de la ejecutoria de la sentencia o del correspondiente acto administrativo, según se desprende no sólo de los pronunciamientos de la Corte referenciados anteriormente, sino de la sentencia C-188/9912 en la cual se declararon inexecutable las expresiones “durante los seis meses siguientes a su ejecutoria” y “después de este término” del inciso último del art. 177 del C.C.A.
- El pago de intereses moratorios, en los casos de ejecución por la vía laboral de entidades públicas se rige, en consecuencia, por el art. 177 del C.C.A. y no por el art. 1617 del Código

Civil, pues como señaló la Corte, en parte alguna esta disposición se refiere al pago de intereses moratorios en el caso del no pago oportuno de pensiones. Tampoco agrega la Sala, esta norma se refiere a los intereses moratorios que deban pagarse cuando se deban salarios u otras prestaciones sociales.

La Corte al elaborar la doctrina constitucional relativa a la protección del salario y de las prestaciones sociales, ha considerado que para que éstos conserven su valor real, deben reconocerse intereses moratorios a la tasa del mercado; ésta corresponde a la prevista en el art. 177 del C.C.A.

- La doctrina constitucional de la Corte fundada esencialmente en los arts. 25 y 53 de la Constitución, en cuanto busca proteger y asegurar el valor real de los salarios y prestaciones sociales, es de obligatoria observancia por los jueces en los términos de la sentencia C-083/9513.

Específicamente, en cuanto a la obligatoriedad de la doctrina constitucional consignada en los fallos de tutela la Corte en la sentencia T- 175/9714 dijo:

“Ya expresó esta Sala en Sentencia T-260 del 20 de junio de 1995, en la cual se resaltó la función que cumple la Corte en la revisión de los fallos de tutela, que ella consiste en “unificar a nivel nacional los criterios judiciales en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales, precisando el alcance de los derechos fundamentales, trazando pautas acerca de la procedencia y desarrollo del amparo como mecanismo de protección y efectividad de los mismos y estableciendo la doctrina constitucional, que según el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995, es obligatoria para los jueces en todos los casos en que no haya normas legales exactamente aplicables al caso controvertido”.

“Debe reiterarse que, en últimas, la Constitución Política es una sola y el contenido de sus preceptos no puede variar indefinidamente según el criterio de cada uno de los jueces llamados a definir los conflictos surgidos en relación con los derechos fundamentales”.

“El principio de autonomía funcional del juez, que ha hecho valer la jurisprudencia constitucional en repetidas ocasiones, no implica ni se confunde con la arbitrariedad del fallador al aplicar los mandatos de la Carta Política”.

“Las pautas doctrinales que traza la Corte en los fallos de revisión de tutelas “indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse” (Cfr. Sentencia T-260 de 1995), por lo cual, cuando, no existiendo norma legal aplicable al caso controvertido, ignoran o contrarían la doctrina constitucional “no se apartan simplemente de una jurisprudencia -como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquella en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad...”.”

“Por eso, la Sala Plena, en Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995 (M.P. : Dr. Carlos Gaviria Díaz), reafirmó, sobre los alcances del artículo 8 de la Ley 153 de 1887, que, en el expresado evento (la ausencia de norma legal específica que rija el caso), “si las normas (constitucionales) que van a aplicarse han sido interpretadas por la Corte Constitucional, de ese modo deben aplicarse”, lo cual corresponde a “una razonable exigencia en guarda de la seguridad jurídica”.”

“Nótese que la Corte Constitucional interpreta los preceptos fundamentales y señala sus alcances, no solamente cuando ejerce, en abstracto, el control de constitucionalidad, ya por la vía de acción pública, bien a través de las modalidades del control previo y automático, sino cuando, por expreso mandato de los artículos 86 y 241-9 de la Carta, revisa las sentencias proferidas al resolver sobre acciones de tutela, toda vez que en tales ocasiones, sin perjuicio del efecto particular e inter partes del fallo de reemplazo que deba dictar cuando corrige las decisiones de instancia, fija el sentido en que deben entenderse y aplicarse, consideradas ciertas circunstancias, los postulados y preceptos de la Constitución”.

“Las sentencias de revisión pronunciadas por la Corte Constitucional, cuando interpretan el ordenamiento fundamental, construyen también doctrina constitucional, que, según lo dicho, debe ser acatada por los jueces, a falta de disposición legal expresa, al resolver sobre casos iguales a aquéllos que dieron lugar a la interpretación efectuada. No podría sustraerse tal función, que busca específicamente preservar el genuino alcance de la Carta Política en materia de derechos fundamentales, de la básica y genérica responsabilidad de la Corte, que, según el artículo 241 ibídem, consiste en la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”.

“El control de constitucionalidad admite, según resulta de dicha norma, modalidades

diversas, algunas de las cuales se pueden agrupar bajo el concepto de control abstracto, al que dan lugar la mayor parte de sus numerales, siendo evidente que, cuando la Corte revisa, en la forma en que determina la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (art. 241, numeral 9), verifica la constitucionalidad de tales actuaciones de los jueces, corrigiéndolas cuando las halla erróneas, y, a la vez, interpretando el contenido de los preceptos superiores aplicables, con miras a la unificación de la jurisprudencia”.

“Y es que resultaría inútil la función de revisar eventualmente los fallos de tutela si ello únicamente tuviera por objeto resolver la circunstancia particular del caso examinado, sin que el análisis jurídico constitucional repercutiera, con efectos unificadores e integradores y con algún poder vinculante, en el quehacer futuro de los jueces ante situaciones que por sus características respondan al paradigma de lo tratado por la Corte en el momento de establecer su doctrina”.

“Pero, además, de aceptarse la tesis según la cual lo expresado por la Corte Constitucional en un fallo de revisión llega tan sólo hasta los confines del asunto particular fallado en las instancias, sin proyección doctrinal alguna, se consagraría, en abierta violación del artículo 13 de la Carta, un mecanismo selectivo e injustificado de tercera instancia, por cuya virtud algunos pocos de los individuos enfrentados en procesos de tutela -aquellos escogidos discrecionalmente por la propia Corte- gozarían del privilegio de una nueva ocasión de estudio de sus casos, al paso que los demás -la inmensa mayoría- debería conformarse con dos instancias de amparo, pues despojada la función del efecto multiplicador que debe tener la doctrina constitucional, la Corte no sería sino otro superior jerárquico limitado a fallar de nuevo sobre lo resuelto en niveles inferiores de la jurisdicción”.

“En síntesis, como tal enfoque esterilizaría la función, debe concluirse que las sentencias de revisión que dicta la Corte Constitucional no pueden equipararse a las que profieren los jueces cuando resuelven sobre la demanda de tutela en concreto o acerca de la impugnación presentada contra el fallo de primer grado, sino que, por la naturaleza misma de la autoridad que la Constitución le confiere en punto a la guarda de su integridad y supremacía, incorporan un valor agregado de amplio espectro, relativo a la interpretación auténtica de la preceptiva fundamental sobre los derechos básicos y su efectividad”.

“Tales sentencias tienen un doble aspecto, con consecuencias jurídicas distintas : uno subjetivo, circunscrito y limitado al caso concreto, bien que se confirme lo resuelto en instancia, ya sea que se revoque o modifique (artículos 36 del Decreto 2591 de 1991 y 48 de la Ley 270 de 1996), y otro objetivo, con consecuencias generales, que implica el establecimiento de jurisprudencia, merced a la decantación de criterios jurídicos y a su reiteración en el tiempo, y que, cuando plasma la interpretación de normas constitucionales, definiendo el alcance y el sentido en que se las debe entender y aplicar -lo cual no siempre ocurre-, puede comportar también la creación de doctrina constitucional, vinculante para los jueces en casos cuyos fundamentos fácticos encajen en el arquetipo objeto del análisis constitucional efectuado, siempre que tales eventos no estén regulados de manera expresa por normas legales imperativas”.

“Son esos los fundamentos de la revisión eventual confiada a esta Corporación, pues, según ella lo ha afirmado repetidamente, cuando, a propósito de casos concretos que constituyen ejemplos o paradigmas, sienta doctrina sobre la interpretación de las normas constitucionales y da desarrollo a los derechos fundamentales y a la acción de tutela como mecanismo consagrado para su protección, las pautas que traza deben ser obedecidas por los jueces en casos iguales y a falta de norma legal expresa que los regule (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias C-083 del 1 de marzo de 1995 y C-037 del 5 de febrero de 1996. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-260 del 20 de junio de 1995)”.

- La Corte reiteradamente, a través de sus Salas de Revisión de Tutelas, ha sentado doctrina constitucional, de obligatoria observancia por los jueces, en el sentido de que el no pago oportuno de las acreencias laborales genera el reconocimiento de intereses moratorios a la tasa del mercado. Dicha tasa, observa la Sala, cuando se trata de ejecución por créditos laborales corresponde a la señalada en el art. 177 del C.C.A.

2.9. Los despachos judiciales demandados en tutela incurrieron en vía de hecho al proferir las providencias impugnadas, por las siguientes razones:

a) Por invocar la disposición del art. 1617 del Código Civil, como fundamento de sus decisiones, cuando ella no alude a los intereses moratorios que deben reconocerse cuando se adeudan salarios o prestaciones sociales.

b) Por admitir que la aplicación de la referida norma es procedente, en razón de la preceptiva

del art. 145 del C.P.T. que dice:

“Aplicación analógica. A falta de disposiciones especiales en el procedimiento de trabajo se aplicarán las normas análogas de este decreto, y, en su defecto, las del Código Judicial”

Es evidente que la norma transcrita se refiere a la aplicación analógica de las normas procesales y no de las sustanciales; de ahí que ella no puede autorizar que en materia de intereses en los casos de ejecución de obligaciones laborales se aplique la regulación prevista en el art. 1617 del Código Civil, que es de naturaleza sustancial.

c) Por desconocer, no sólo el valor de la cosa juzgada constitucional que emana de las sentencias C-546/92, C-013/93, C-017/93, C-337/93, C-103/94 y C-354/97 sino la doctrina constitucional relativa a la protección del salario y de las prestaciones sociales contenida en las referidas sentencias y en muchas otras emanadas de la Corte Constitucional, en el sentido de que aquél y éstas deben conservar su valor real.

3. En conclusión, por haberse incurrido en una vía de hecho y desconocido el derecho al debido proceso, al trabajo en condiciones dignas y justas y a la igualdad, se revocarán las sentencias objeto de revisión y se dejarán sin ningún valor ni efecto las providencias proferidas por el Juzgado Trece Laboral del Circuito y el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá -Sala de Decisión Laboral, con la consecuencia de que en dicho proceso laboral se procederá al reconocimiento de los intereses moratorios en los términos del artículo 177 del C.C.A.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR las sentencias proferidas por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de las cuales se rechazó por improcedente la tutela impetrada.

Segundo: CONCEDER a Carmen Alicia Luque Castañeda y demás demandantes, la tutela de

los derechos al debido proceso, al trabajo en condiciones dignas y justas y a la igualdad. En tal virtud, quedan sin ningún valor ni efecto las providencias proferidas por el Juzgado Trece Laboral del Circuito y el Tribunal Superior de Santafé de Bogotá –Sala de Decisión Laboral, que negaron el reconocimiento de los intereses moratorios previstos en los términos del artículo 177 del C.C.A. Por consiguiente, dentro del proceso laboral a que alude la parte motiva de esta sentencia deberán reconocerse a favor de los demandantes los referidos intereses.

Tercero: Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en al Gaceta de al Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Secretaria General

1 Sentencias T-055/94; T-008/98; T-083/98; T-162/98 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. .

2 M.P. Ciro Angarita Baron

3 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

6 M.P. Jorge Arango Mejía

7 M.P. Antonio Barrera Carbonell

8 Ibidem.

9 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

10 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

11 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

12 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

13 Ibidem

14 M.P. José Gregorio Hernández Galindo