

Sentencia T-551/00

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Eficacia/ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

DEBIDO PROCESO-No interposición de recursos/DEBIDO PROCESO-Vulneración por proferir órdenes de embargo contra rentas departamentales

El Gobernador del Cauca, demandante en la tutela, alega que el Tribunal Administrativo del Cauca le violó el derecho al debido proceso al departamento al proferir las órdenes de embargo contra las rentas departamentales en favor de las instituciones financieras dentro del proceso ejecutivo, pero encuentra la Sala que el trámite establecido por la ley fue cumplido a cabalidad por el citado Tribunal, pues la parte demandada tuvo las oportunidades necesarias para presentar los recursos que la ley le otorga y, sin embargo, no hizo uso de ellos oportunamente, guardando silencio cuando tuvo la oportunidad procesal para pronunciarse.

Referencia: expediente T-277318

Magistrado ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., mayo quince (15) de dos mil (2000).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Cifuentes Muñoz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de la revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Popayán y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán en relación con la acción tutela instaurada por César Negret Mosquera, en su calidad de Gobernador del Departamento del Cauca contra el Tribunal Administrativo del Cauca.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

1.1. El Banco de Occidente, el Banco de Bogotá y la Corporación Financiera Colombiana S.A., instauraron acciones ejecutivas contractuales contra el Departamento del Cauca ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, con el fin de hacer efectivas obligaciones dinerarias a cargo del departamento, originadas en contratos de empréstito suscritos por éste con las citadas entidades financieras.

1.2. El Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca libró contra el departamento y a favor de los referidos bancos, en su orden, los mandamientos de pago de fechas 23 agosto de 1999, 13 de agosto de 1999, y 10 de agosto de 1999.

1.3. Igualmente, dentro de cada uno de los correspondientes procesos ejecutivos el Tribunal decretó las siguientes medidas cautelares:

a) El embargo en la fuente de la totalidad de las rentas del Departamento tales como: el impuesto al consumo de cigarrillos y tabacos; impuesto al consumo de licores producidos por la Industria Licorera del Cauca y la participación en el negocio de esta factoría; impuesto al consumo de cerveza; impuesto al consumo de vinos, licores y aperitivos introducidos al Departamento.

b) Las cuentas corrientes en las cuales se recauda la totalidad de las rentas del departamento tales como impuesto unificado de vehículos, impuesto al degüello de ganado mayor y el impuesto de registro.

c) Las cuentas corrientes en las cuales se recaudan los recursos de destinación específica, tales como sobretasa a la gasolina y ACPM, tasas (estampillas, pro-palacio, pro-electrificación rural y pro-desarrollo departamental) y los títulos valores representativos de dichos recursos.

d) Las cuentas corrientes, de ahorro y títulos valores para el manejo de los recursos de convenios suscritos por el departamento para el desarrollo de programas de inversión social, las cuales además de ser de destinación específica, son recursos de la Nación o la entidad aportante y no de departamento, quien es el ejecutor.

f) Los bienes inmuebles y vehículos de propiedad del departamento.

g) Las acciones y participaciones societarias del departamento en otras entidades.

1.4. Considera el Gobernador, que con el decreto de los referidos embargos se le ha violado el debido proceso al Departamento del Cauca, en razón de que el Tribunal desconoció el principio de la inembargabilidad consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), que por mandato de los artículos 352 y 353 de la Constitución, es aplicable a las entidades territoriales sobre rentas y bienes incorporadas al presupuesto; así mismo desconoció el término de 18 meses que establece la sentencia C-402/97 de la Corte Constitucional, para poder iniciar las acciones ejecutivas contra el Estado.

Además considera que se han violado los derechos a la salud, a la vida, al trabajo en condiciones dignas y justas de los empleados y jubilados del departamento a quienes están destinados los dineros embargados.

2. La pretensión.

El demandante solicita que se ordene la revocatoria y el levantamiento de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, dentro de los procesos ejecutivos adelantados contra el departamento.

3. Sentencias objeto de revisión.

Primera Instancia.

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Popayán, mediante sentencia del 23 de septiembre de 1999, resolvió conceder la tutela solicitada, ordenándole al Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, que de inmediato proceda a invalidar toda la actuación surtida dentro de los procesos ejecutivos contractuales adelantados contra el Departamento del Cauca por el Banco de Bogotá, el Banco de Occidente y la Financiera Colombiana S.A., tomando todas las medidas que sean conducentes y pronunciándose respecto a los perjuicios al momento de decretar los desembargos correspondientes.

Fundamentó su decisión en los siguientes argumentos:

- Las providencias contentivas de los mandamientos de pago, proferidas por el Tribunal Administrativo del Cauca contra el departamento, no contienen las razones por las cuales la

Corporación consideró procedente la orden de pago, pues simplemente se limita a expresar que se reúnen las condiciones del artículo 488 del C.P.C., configurándose una omisión a lo dispuesto en el artículo 3° del artículo 303 del C.P.C., que dispone la obligación de los jueces de motivar de manera breve y precisa sus decisiones, lo que conlleva a una violación del derecho a la defensa de la parte que ha resultado desfavorecida con la decisión, por cuanto no le permite exponer las razones de desacuerdo con la providencia.

- El principio de inembargabilidad presupuestal es perfectamente aplicable a las entidades territoriales; por tanto, cualquier decisión en contrario que no se ubique dentro de los lineamientos señalados por la Corte Constitucional en las sentencias C-546/92 y C-354/97, dado su obligatorio cumplimiento, configura una violación de la ley y de la Constitución.

- Del examen de las obligaciones a cargo del Departamento del Cauca se concluye que los plazos pactados para su vencimiento, aun no se han agotado, lo que impide predicar su exigibilidad. Los acreedores bancarios hicieron uso, unilateralmente de la aplicación de la cláusula aceleratoria, que le da la facultad al acreedor de dar por vencido prematuramente el plazo convenido.

Considerando que el deudor es una entidad de derecho público, cuyos gastos o erogaciones deben sujetarse al presupuesto aprobado para cada vigencia fiscal, la utilización de la cláusula aceleratoria hace exigible la totalidad de la obligación en el presupuesto de una sola vigencia, que en un momento dado el departamento no puede cumplir, aún descuidando obligaciones y fines sociales que debe atender.

Por lo anterior concluye, que pactar y aplicar la cláusula aceleratoria en empréstitos suscritos con entidades oficiales resulta inconstitucional y, por tanto, las obligaciones contractuales que se demandan no son exigibles.

Segunda Instancia.

“Con miras a proteger los derechos fundamentales a la seguridad social y al trabajo de pensionados y trabajadores respectivamente, el señor Procurador Judicial que represente el Ministerio Público en los procesos ejecutivos estudiados y el señor Gobernador del Cauca deberán adelantar en el término de ocho (8) días hábiles las gestiones procesales mencionadas en la parte motiva”.

De la motivación de la referida sentencia se extrae lo siguiente:

- El problema propuesto en la presente tutela tiene solución dentro del trámite del proceso ejecutivo, e incluso los mecanismos que se tienen son iguales o más rápidos que esta acción, teniendo en cuenta que la impugnación del mandamiento de pago, como providencia interlocutoria tiene un término judicial también de 10 días, y el presente proceso de tutela lleva más del doble de ese límite de tiempo. Por lo que considera que el departamento incurrió en la omisión procesal de no haber discutido los fundamentos de los mandamientos de pago, que contra él se libraron, mediante la interposición de los correspondientes recursos, a través de los cuales bien pudo haber discutido la legalidad y la exigibilidad del título.

- El Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, optó por una de las varias interpretaciones que existen sobre la embargabilidad de los bienes y recursos de las entidades territoriales, lo cual indica también la inexistencia de una vía de hecho, pues acoge una de las opciones que ofrece el universo jurídico, sin que en modo alguno, sea grosera y ostensiblemente inconstitucional su entendimiento en relación con la situación fáctica jurídica planteada.

Pensar en contrario, es desnaturalizar el derecho y la tutela misma, pues habría vía de hecho cuando las decisiones no se finquen en las interpretaciones de las partes que invocan la tutela y de paso, se eliminaría la capacidad de discernir y el respeto por la opinión razonada ajena.

Además, resulta imposible para el juez, al momento de dictar un mandamiento de pago y sus medidas previas visualizar, entender o adivinar el caos presupuestal que ahora se alega como fundamento principal en la tutela.

- Aparecen en el expediente constancias de haberse decretado desembargos de cuentas que, previa aclaración pedida por el mismo Tribunal, afectaban esos rubros, lo que señala la improcedencia de la tutela, toda vez que los derechos fundamentales que se estiman violados, ya han tenido amparo dentro del proceso ejecutivo.

- El Gobernador tiene a su alcance los medios para hacer que se respeten los derechos de los pensionados, haciendo valer en los procesos ejecutivos la inembargabilidad de los dineros

oficiales para el pago de las pensiones de jubilación e invalidez, mediante peticiones concretas y debidamente fundamentadas. Igual poder tiene el Ministerio Público conforme al artículo 127 del Código Contencioso Administrativo, modificado por la Ley 446 de 1998.

Por lo tanto, el Tribunal no consideró procedente ordenar en abstracto el levantamiento de los embargos, por lo que con miras a proteger los derechos fundamentales a la seguridad social y al trabajo de los pensionados y trabajadores, dispuso que en el término de 8 días hábiles, el Procurador Judicial en Asuntos Administrativos, que ejerce el Ministerio Público en estos procesos, y el Gobernador del Departamento del Cauca, desarrollen una actividad tendiente a ofrecerle al Tribunal Contencioso Administrativo los elementos de juicio necesarios y precisos para hacer efectiva la garantía de inembargabilidad.

Dispuso además, que las medidas cautelares que se levantaron por orden del juez de tutela de primera instancia, continuaran en esa situación, hasta que el Tribunal Contencioso Administrativo defina sobre ellas, previo el trámite ordenado.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Planteamiento del problema.

Corresponde a la Sala, determinar si el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca violó el debido proceso al haber ordenado medidas previas consistentes en el embargo de todos los bienes muebles e inmuebles del Departamento del Cauca, dentro de los procesos ejecutivos contractuales que adelantan algunas entidades financieras contra el citado departamento, y si es procedente la acción de tutela a pesar de contar esta entidad con medios de defensa dentro del proceso.

2. Solución al problema planteado.

2.1. Solicita el demandante que, como consecuencia de la tutela del derecho al debido proceso de que es titular el departamento, y de los derechos fundamentales al trabajo, a la vida, a la salud y a la igualdad de los funcionarios y pensionados del departamento, se ordene la revocatoria y el levantamiento de las medidas cautelares decretadas por el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, dentro de los procesos ejecutivos adelantados contra el departamento.

Es de observar, que las providencias contentivas de los mandamientos de pago y de las medidas cautelares del embargo y secuestro fueron adoptadas por el Tribunal Administrativo del Cauca, en cada caso, mediante providencias separadas.

2.2. Existen dentro del proceso ejecutivo las oportunidades y mecanismos procesales legales para que tanto el ejecutante como el ejecutado hagan valer sus derechos, vgr. Interposición de recursos contra el mandamiento de pago y contra la providencia que decreta medidas cautelares, excepciones contra el mandamiento de pago, regulación o pérdida de intereses, reducción de los embargos, etc.

En principio, es dentro del respectivo proceso ejecutivo donde el demandado debe hacer valer sus pretensiones y, en consecuencia, lograr la efectividad de sus derechos e intereses, pues los diferentes modos o instrumentos de defensa que ha regulado el legislador, constituyen medios alternativos de protección judicial a los cuales debe aquél acudir en primer término. No es posible, por consiguiente, acudir a la tutela como instrumento de protección principal, dejando de lado dichos medios, porque de ese modo ésta dejaría de ser un mecanismo extraordinario y residual de amparo de los derechos, para trocarse en un remedio principal.

2.3. Los diferentes mandamientos ejecutivos librados en favor de los demandantes y en contra del Departamento del Cauca, fueron debidamente notificados al Gobernador.

Por conducto de apoderado el departamento propuso, en cada uno de los procesos, el 3 de septiembre de 1999, las excepciones que se denominaron de inembargabilidad y de inexigibilidad de la obligación, y solicitó al Tribunal que en caso de declararse probadas se procediera al levantamiento de las medidas cautelares decretadas. A ello limitó el departamento su defensa dentro de los referidos procesos; omitió en consecuencia esta entidad la interposición de recursos contra los autos de mandamientos de pago y los que decretaron las correspondientes medidas cautelares, a través de los cuales hubiera podido cuestionar la legalidad del mandamiento de pago y de los embargos decretados.

Se pone de presente, como hecho relevante, que sin esperar el trámite y pronunciamiento del Tribunal en relación con las excepciones propuestas el departamento se precipitó a instaurar acción de tutela, con fecha 14 de septiembre de 1999. Con esta conducta, esta entidad buscó, indudablemente, sustraer de la competencia de dicha Corporación la decisión

de un asunto, como es el planteado en el escrito de excepciones, que sólo a ésta compete resolver.

2.4. El Gobernador del Cauca, demandante en la tutela, alega que el Tribunal Administrativo del Cauca le violó el derecho al debido proceso al departamento al proferir las órdenes de embargo contra las rentas departamentales en favor de las instituciones financieras dentro del proceso ejecutivo, pero encuentra la Sala que el trámite establecido por la ley fue cumplido a cabalidad por el citado Tribunal, pues la parte demandada tuvo las oportunidades necesarias para presentar los recursos que la ley le otorga y, sin embargo, no hizo uso de ellos oportunamente, guardando silencio cuando tuvo la oportunidad procesal para pronunciarse.

En relación con la omisión de utilizar los medios alternativos de defensa judicial esta Corporación en la sentencia T-520/921, expresó:

“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.”

Es cierto que el trámite de la acción de tutela es mucho más rápido que el señalado para los recursos contra providencias ante los jueces ordinarios o de la jurisdicción contenciosa administrativa; pero si este fuera un criterio atendible para la procedibilidad de esta acción, todos los procesos terminarían tramitándose por aquella vía, desconociéndose de este modo su carácter de mecanismo subsidiario y residual, por lo que, como se dijo antes, la tutela sería el mecanismo ordinario y principal por excelencia.

2.6. Ha dicho la Corte en innumerables pronunciamientos que la tutela sólo procede a falta de otros instrumentos o mecanismos procesales alternativos de defensa judicial. Por consiguiente, es un presupuesto para la procedibilidad de la acción de tutela que antes de acudir a ella se agoten los medios de defensa con que cuenta el interesado, según el

ordenamiento procesal. Y sólo cuando éstos han resultado fallidos y se han violado o amenazado los derechos fundamentales es cuando se abre el camino de la vía extraordinaria y residual de la tutela.

2.7. En conclusión, no es viable la tutela impetrada por el Gobernador del Departamento del Cauca, por las siguientes razones:

a) El peticionario tuvo a su disposición medios o instrumentos de defensa judicial idóneos y eficaces, que no utilizó.

b) Igualmente el peticionario hizo uso de mecanismos ordinarios de protección judicial, como es el incidente de excepciones, que aún se encuentra en trámite, razón por la cual la tutela resulta ser prematura.

c) Aun cuando el actor alega la existencia de una vía de hecho en las decisiones del Tribunal que decretaron los embargos, es lo cierto, que éste exige la presencia de una actuación judicial, violatoria del debido proceso, completamente arbitraria e irregular que desborde todos los límites de la legalidad y obedezca a la mera voluntad o capricho del funcionario y no se revele, por consiguiente, como el ejercicio normal y regular de las atribuciones conferidas a éste por el ordenamiento jurídico, y además, que se hayan agotados todos los recursos que el ordenamiento procesal ha previsto, como instrumentos de defensa, para la protección de los derechos.

Como el departamento incurrió en las aludidas omisiones procesales, esto es, no agotó los recursos de ley y, además, tampoco esperó a que los órganos judiciales competentes se pronunciaran sobre las referidas excepciones, la tutela impetrada resulta improcedente.

2.9. En razón de no haberse agotado por la parte demandante los medios alternativos de defensa judicial se confirmará la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán – Sala Civil Laboral.

III. 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. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Popayán -Sala Civil Laboral, en cuanto revocó la proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Popayán y negó, por improcedente la tutela impetrada y, además, adoptó algunas determinaciones para proteger los derechos fundamentales de los empleados y pensionados del departamento.

SEGUNDO. Por Secretaría líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en al Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.