

Sentencia T-555/04

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por existir medio de defensa judicial eficaz

PROCESO EJECUTIVO-No se ha proferido decisión final sobre existencia y validez del título ejecutivo

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Inexistencia de perjuicio irremediable

Referencia: expediente T-837604

Acción de tutela instaurada por el Departamento del Quindío contra la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., primero (1º) de junio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, ALFREDO BELTRÁN SIERRA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1.991, profiere la siguiente,

SENTENCIA

en el trámite de revisión de las sentencias dictadas el 16 de Octubre de 2003 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Quindío, Sala de Decisión Laboral, y el 14 de Noviembre del mismo año por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, dentro de la acción de tutela instaurada por el Departamento del Quindío contra la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia.

I. ANTECEDENTES.

## 1. Hechos y pretensión

Mediante escrito presentado el 3 de Octubre de 2003 (Fls. 1-46 Cuad. 1), el señor Luis Fernando Velásquez Botero, obrando en su condición de Gobernador del Departamento del Quindío, instauró acción de tutela con base en los siguientes hechos:

Expone que con base en demanda ejecutiva presentada por el señor Abel Ernesto Giraldo Alvarez y Otros (en total 284 demandantes) contra el Departamento del Quindío, la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia libró el 3 de Septiembre de 2003 mandamiento de pago contra este último y decretó el embargo y retención de los dineros depositados en las cuentas bancarias del mismo en la ciudad de Armenia, hasta una cuantía de cinco mil millones de pesos moneda legal colombiana (\$5.000.000.000 M/L).

Expresa que dichas decisiones tienen como fundamento el Decreto 0183 de 6 de Abril de 1982 expedido por el Gobernador del Departamento del Quindío, el cual fue derogado por el Decreto 0465 del 18 de Septiembre de 1985 expedido por la misma autoridad, en virtud del contenido de este último, aunque en el mismo se cometiera un error al expresar que se derogaba el Decreto 0183 de 1983, en vez del Decreto 0183 de 1982 como fue la intención de quien lo expidió.

Señala que, por otra parte, la Juez no tuvo en cuenta la exigencia contemplada en el Art. 6º del Código Procesal del Trabajo, en virtud del cual las acciones contenciosas contra la Nación, las entidades territoriales y cualquiera otra entidad de la administración pública sólo podrán iniciarse cuando se haya agotado la reclamación administrativa.

Considera que con estas actuaciones la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia incurrió en vía de hecho y vulneró los derechos fundamentales de defensa, debido proceso y acceso a la administración de justicia, por lo cual solicita el amparo de éstos como mecanismo transitorio, por configurarse un perjuicio irremediable al Departamento del Quindío con las medidas cautelares decretadas, en cuanto no puede ejecutar normalmente el presupuesto ni cumplir las políticas contempladas en el Plan de Desarrollo respectivo.

## 2. Respuesta de la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia

Por medio de escrito presentado el 10 de Octubre de 2003 (Fls. 57-62 Cuad. 1), la Juez

Primero Laboral del Circuito de Armenia dio contestación a la demanda de tutela y manifestó que los derechos fundamentales invocados no han sido vulnerados, ya que el Departamento del Quindío ha tenido las oportunidades para interponer recursos y proponer excepciones.

En relación con el cumplimiento previo de la reclamación administrativa y la falta de apreciación de las pruebas al decidir el recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, considera que no debe pronunciarse, por estar pendiente la decisión sobre las excepciones de mérito. Agrega que respecto del derecho de acceso a la administración de justicia es palmario que se ha respetado el mismo.

### 3. Intervención del apoderado de los ejecutantes

Habiéndose ordenado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, en el auto de admisión de la solicitud de tutela, la notificación al apoderado común de los ejecutantes en el proceso ejecutivo mencionado, Doctor Yobany López Quintero, el mismo intervino mediante escrito presentado el 10 de Octubre de 2003 (Fls. 1-19 Cuad. 7) y expuso:

En el proceso ejecutivo no se requiere agotar la vía gubernativa, por tratarse del cobro de un derecho cierto y con aquella se persigue controvertir las decisiones de la Administración Pública.

Afirma que no existe violación al debido proceso, porque el Departamento del Quindío ha tenido la oportunidad de formular recursos y excepciones en dicho proceso ejecutivo, como efectivamente lo ha hecho.

Expresa con insistencia que el Departamento del Quindío pretende hacer uso de la acción de tutela para obtener un pronunciamiento previo sobre las excepciones de mérito propuestas en el proceso ejecutivo, por parte de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, por tratarse de los mismos argumentos.

Manifiesta que el Decreto 0183 de 1982 expedido por el Gobernador del Departamento del Quindío no fue derogado por el Decreto 0465 de 1985 expedido por la misma autoridad, conforme al tenor de este último, que señala al Decreto 0183 de 1983, lo cual está amparado por la presunción de legalidad propia de los actos administrativos.

Agrega que debe tenerse en cuenta que aproximadamente dos (2) años después de la expedición del Decreto 0465 de 1985 el Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Educación Departamental del Quindío instauró demanda de nulidad contra el Decreto 0183 de 1982, la cual fue negada por el Tribunal Administrativo del Quindío mediante sentencia del 15 de Diciembre de 1987 que confirmó el Consejo de Estado mediante sentencia del 9 de Agosto de 1991, por lo cual no hay duda sobre la legalidad del mandamiento ejecutivo.

Finalmente indica que la acción de tutela no es procedente porque el Departamento del Quindío puede hacer uso de otros medios de defensa judicial.

#### 4. Pruebas relevantes allegadas al proceso

Obran en el expediente las siguientes pruebas relevantes:

- Oficio dirigido por el Gobernador del Departamento del Quindío a la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia el 15 de Septiembre de 2003 (Cuad. 6, Fl. 1).
- Demanda ejecutiva y sus anexos, presentada por el señor Abel Ernesto Alvarez y Otros contra el Departamento del Quindío (Cuads. 2, 3, 4 y 5, hasta el Fl. 1114).
- Mandamiento ejecutivo proferido por la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia el 3 de Septiembre de 2003. (Cuad. 5, Fls. 1115-1244)
- Recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, interpuesto por el Departamento del Quindío (Cuad. 6, Fls. 6-20) (Cuad. 7, Fls. 38-52).
- Decreto 183 de Abril 6 de 1982 expedido por el Gobernador del Departamento del Quindío (Cuad. 6, Fls. 21-22)
- Decreto 465 de Septiembre 18 de 1985 expedido por el Gobernador del Departamento del Quindío (Cuad. 6, Fl. 23)
- Folio de la Gaceta Departamental del Quindío No. 328, P. 5049 de Septiembre 18 de 1985 (Cuad. 6, Fl. 24)
- Decreto 0183 de Abril 13 de 1983 expedido por el Gobernador del Departamento del Quindío (Cuad. 6, Fl. 29).

- Fallo del Tribunal Administrativo del Quindío de Junio 26 de 1987 (Cuad. 6, Fls. 31-36).
- Fallo del Consejo de Estado de Marzo 9 de 1992 (Cuad. 6, Fls. 37-43)
- Auto del 22 de Septiembre de 2003, mediante el cual la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia decidió el recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo (Cuad. 6, Fls. 45-53) (Cuad. 7, Fls. 53-61).
- Plan de Desarrollo del Departamento del Quindío 2001-2003 (Cuad. 6, Fls. 54-81).
- Ordenanza No. 046 de Diciembre 10 de 2003, expedida por la Asamblea Departamental del Quindío, por medio de la cual se expide el Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal del año 2003, se determinan los ingresos y se clasifica el gasto (Cuad. 6, Fls. 82-91).
- Certificaciones y constancias expedidas por varias dependencias de la Gobernación del Departamento del Quindío (Cuad. 6, Fls. 92-102).
- Acta de Acuerdo entre el Gobierno Departamental del Quindío y los apoderados de los educadores al servicio oficial del departamento, suscrita el 7 de Abril de 1982 (Cuad. 7, Fls. 31-37).
- Escrito de excepciones formuladas por el Departamento del Quindío (Cuad. 7, Fls. 81-106)
- Solicitud de desembargo de los dineros depositados en unas cuentas bancarias del Departamento del Quindío y documentos adjuntos consistentes en constancias expedidas por el Secretario de Infraestructura del Departamento con el visto bueno de la Tesorera General del mismo, en relación con la ejecución de unos contratos de obras públicas, y fotocopia de éstos (Cuad. 7, Fls. 135-348).

## II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN.

### 1. Sentencia de Primera Instancia.

En virtud de sentencia dictada el 16 de Octubre de 2003, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, Sala Laboral (Cuad. 1, Fls. 65-74 ) resolvió declarar improcedente la

solicitud de tutela, con fundamento en lo siguiente:

Expresa que la tutela tiene carácter subsidiario y residual y que el solicitante dispone de otros medios de defensa judicial. Así mismo, aquel ha tenido oportunidad de interponer recursos y proponer excepciones, y lo ha hecho.

Indica que la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales, por ser contrario a la autonomía e independencia de los jueces.

## 2. Sentencia de Segunda Instancia.

Al resolver la impugnación formulada por el Departamento del Quindío, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, mediante sentencia dictada el 14 de Noviembre de 2003 (Fls. 3-8 C. de Revisión), resolvió confirmar el fallo impugnado, por razones diferentes, con base en lo siguiente:

Considera, por una parte, que la acción de tutela no procede a favor de las personas jurídicas y, por otra, que la misma no procede contra providencias judiciales, en virtud de la Sentencia C-543 de 1992 dictada por la Corte Constitucional, que declaró la inexecutable de los Arts. 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991.

## III. ESCRITO ADICIONAL DEL SOLICITANTE

El Departamento del Quindío, por intermedio de apoderado, presentó el 26 de Febrero de 2004 escrito adicional en la Secretaría General de la Corte (Fls. 24-39 C. de Revisión), en el cual reitera y amplía las razones expresadas en la solicitud de tutela.

## IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

Competencia.

1. Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en virtud del reparto efectuado el 19 de Febrero de 2004 por la Sala de Selección No. 2.

Carácter subsidiario de la acción de tutela

2. De conformidad con lo dispuesto en el Art. 86 de la Constitución, mediante la acción de tutela toda persona podrá pedir a los jueces competentes 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.

Por mandato de la misma norma, dicha protección procede también contra los particulares que ella indica, en los casos que establezca la ley.

Dicha disposición contempla que “[e]sta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Por su parte, el Art. 6, Num. 1, del Decreto 2591 de 1991 preceptúa que la acción de tutela no procederá “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciado en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

Con base en tales disposiciones la Corte ha señalado en muy numerosas ocasiones el carácter extraordinario y subsidiario de la acción de tutela, conforme al cual ésta no puede sustituir los medios ordinarios de defensa judicial, así:

“Desde su introducción al ordenamiento constitucional colombiano en la Carta Política de 1991, la acción de tutela fue consagrada como mecanismo judicial subsidiario para la defensa de los derechos fundamentales de las personas, que resulten violados o gravemente amenazados por la actuación de las autoridades, o de los particulares en los casos previstos en la ley. En el artículo 86 Superior, el Constituyente claramente estableció que “esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”.

“En consecuencia, en materia de amparo judicial de los derechos fundamentales hay una regla general: la acción de tutela es el último mecanismo judicial para la defensa de esos derechos, al que puede acudir el afectado por su violación o amenaza sólo después de ejercer infructuosamente todos los medios de defensa judicial ordinarios, o ante la inexistencia de los mismos. Así lo consideró la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia T-568/941:

“Sobre el particular, debe reiterar la Sala la improcedencia de la acción de tutela cuando existen otros medios de defensa judicial, teniendo en cuenta el carácter de mecanismo excepcional concebido en defensa de los derechos fundamentales, con la característica de ser supletorio, esto es, que sólo procede en caso de inexistencia de otros medios de defensa judicial, salvo que se intente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable - artículo 86 de la CP. y artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991-”.<sup>2</sup>

3. En forma excepcional, la acción de tutela procede a pesar de existir otros medios de defensa judicial eficaces o idóneos, como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable.

Respecto de dicha situación el Art. 8º del Decreto 2591 de 1991 establece que el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. Indica también la disposición que en todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y que si no la instaura cesarán los efectos de éste.

La Corte ha señalado en múltiples decisiones que el perjuicio irremediable es la lesión grave, inminente e irreversible de los derechos fundamentales amenazados, que se busca evitar con la concesión de la tutela como mecanismo transitorio. Al respecto ha expresado:

“Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados. Con respecto al término “amenaza” es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en

la realización del daño o menoscabo material o moral” 3 .

Caso concreto

4. El Gobernador del Departamento del Quindío considera que la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia vulneró los derechos fundamentales de defensa, debido proceso y acceso a la administración de justicia de dicha entidad territorial en el proceso ejecutivo promovido por el señor Abel Ernesto Giraldo Alvarez y Otros (en total 284 educadores) contra dicho departamento, al proferir mandamiento de pago con base en el Decreto 0183 de 1982 expedido por el Gobernador de dicho departamento, que a su juicio había sido derogado por el Decreto 0465 de 1985 emanado de la misma autoridad, y al decretar en la misma providencia el embargo y retención de los dineros depositados en las cuentas bancarias del demandado en la ciudad de Armenia, hasta la suma de cinco mil millones de pesos moneda legal colombiana (\$ 5.000.000.000 M/L).

La juez demandada y el apoderado común de los ejecutantes en el mencionado proceso ejecutivo consideran que el decreto en el cual se fundó el mandamiento ejecutivo no ha sido derogado y que, por el contrario, está vigente, y que no se han vulnerado los derechos fundamentales invocados por el actor.

5. La Sala considera que en el presente caso debe declarar improcedente la acción de tutela instaurada, por las siguientes razones:

a) La vía ordinaria para definir si existe o no título ejecutivo en materia laboral y, en consecuencia, si se profiere o no mandamiento de pago y se decretan o no medidas cautelares, es el proceso ejecutivo correspondiente.

i) El recurso de reposición procede contra los autos interlocutorios. En contraposición, los autos de sustanciación no admiten recurso alguno (Arts. 63 y 64 C. P. T.)

ii) El recurso de apelación procede contra los siguientes autos proferidos en primera instancia, entre otros: el que decida sobre medidas cautelares; el que decida sobre el mandamiento de pago; el que resuelva las excepciones en el proceso ejecutivo (Art. 65 C.P.T.)

c) El auto que contiene el mandamiento de pago y el decreto de las medidas cautelares fue

dictado el 3 de Septiembre de 2003 y el Departamento del Quindío interpuso contra él recurso de reposición el 17 de Septiembre del mismo año (Cuad. 6, Fls. 6-20) (Cuad. 7, Fls. 38-52).

Dicho recurso fue resuelto por la Juez el 22 de Septiembre de 2003, en forma adversa al recurrente (Cuad. 6, Fls. 45-53) (Cuad. 7, Fls. 53-61).

d) El Departamento del Quindío no interpuso recurso de apelación contra dicho mandamiento de pago.

En relación con este punto llama la atención que en cambio formuló la solicitud de tutela el 3 de Octubre de 2003 (Fl. 46 Cuad. 1).

e) El Departamento del Quindío, mediante escrito presentado el 29 de Septiembre de 2003 (Cuad. 7, Fls. 81-106), formuló las siguientes excepciones: i) Principales: “inexistencia del título ejecutivo”; “falta de agotamiento de la vía gubernativa o de reclamación administrativa”; “falta de jurisdicción”; “falta de competencia”; ii) Subsidiarias: “nulidad”; “prescripción de derechos reclamados”.

Dichas excepciones se encuentran pendientes de decisión, según la manifestación del actor (Cuad. 1, Fl. 42) y la contestación de la juez demandada (Cuad. 1, Fl. 61).

f) De lo anterior se deduce que en el proceso ejecutivo no se ha proferido una decisión final sobre el fundamento jurídico de la demanda, en particular sobre la existencia y validez del título ejecutivo.

En consecuencia, la acción de tutela no es procedente como mecanismo definitivo, por las razones expuestas en el Num. 2 de estas consideraciones.

g) Por otra parte, la acción de tutela no procede como mecanismo transitorio, mientras culmina el proceso ejecutivo, como lo solicita expresamente la entidad demandante, por no existir perjuicio o lesión irremediable de derechos fundamentales de ésta, que por esencia son individuales, ya que según la manifestación de su representante legal dicho perjuicio se causa al interés general de la comunidad del Departamento del Quindío, por la falta de ejecución del presupuesto y de los planes y programas establecidos para el mismo.

A este respecto expresa:

“Se colige de lo anteriormente planteado, que el perjuicio que está sufriendo y que seguirá soportando mientras se mantenga la medida cautelar, la Administración Departamental del Quindío, es IRREMEDIABLE, sin lugar a dudas, por cuanto que, se configuran plenamente, en el caso sub-judice, los elementos esenciales de éste, el perjuicio es INMINENTE, es URGENTE que el Departamento supere la situación a la que está avocado (sic), pues tal circunstancia exige medidas inmediatas, como son las de suspender los efectos que surten las medidas cautelares dictadas en contra del Departamento del Quindío para seguir ejecutando el presupuesto normalmente, y de esta manera dar cumplimiento a las políticas consagradas en el PLAN DE DESARROLLO, de no acceder a la protección incoada, toda la comunidad quindiana continuará afectada con la medida tomada, es decir, se vulnera de esta manera el interés general, siendo éste protegido con prevalencia de los demás derechos consagrados en la Constitución, donde el interés general prima sobre el interés particular y concreto”. (Cuad. 1, Fls. 37-38).

#### V. 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 Política,

Primero.- DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela instaurada por el Departamento del Quindío contra la Juez Primero Laboral del Circuito de Armenia.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación contemplada en el Art. 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 M. P. Hernando Herrera Vergara.

2 Sentencia T-628 de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

3 Sentencia T-225 de 1993. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.