

ACCION DE TUTELA-Errónea interpretación judicial de disposición legal aplicable/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Negativa trámite de demanda por errónea interpretación de disposición/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL INEFICAZ-Procedencia de tutela

Puede ocurrir que, habiendo acudido al medio judicial ordinario, la errónea interpretación judicial sobre las disposiciones legales aplicables haya ocasionado que a la persona se le niegue el acceso a la administración de justicia, de tal modo que el conflicto por ella planteado no sea recibido por los jueces ni en una ni en otra jurisdicción, dejándola indefensa. En tales eventos, si, ante la negativa de trámite a su solicitud en los estrados de la justicia ordinaria, el peticionario opta por la tutela y demuestra la existencia de una violación o amenaza de sus derechos fundamentales, cabe la protección por la vía del artículo 86 de la Constitución, ya que se entiende demostrado que en el caso no existe un medio judicial apto para tal fin. Claro está, sobre la base de que la situación no sea la del demandante que ha equivocado el medio judicial por utilizar, hipótesis en la cual subsiste la improcedencia del amparo. Se trata de que el medio ordinario que se le indicaría al actor como el adecuado para el trámite del asunto objeto de su queja no ha operado en cuanto la cuestión por él planteada no ha recibido trámite y, por tanto, no se le ha dado oportunidad de obtener resolución judicial que acoja o niegue sus pretensiones.

PROCESO EJECUTIVO-Rechazo de demanda por errónea interpretación

PROCESO DE EJECUCION DE ACTO ADMINISTRATIVO-Pago inmediato de crédito laboral en favor de servidores públicos

Referencia: Expediente T-115042

Acción de tutela incoada por Leonor Galvis De Vélez contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los diez (10) días del mes de noviembre

de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se revisa el fallo proferido en el asunto de la referencia por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santa Marta.

I. INFORMACION PRELIMINAR

El 3 de agosto de 1995 la Caja de Previsión Distrital de Santa Marta reconoció licencia de maternidad a la demandante, quien había dado a luz el 9 de mayo del mismo año. La suma reconocida ascendió a dos millones ciento noventa y nueve mil ciento veintitrés pesos M/cte (\$2.199.123.00).

El 9 de agosto de 1995 se le abonó un millón de pesos (\$1.000.000.00).

La accionante fue retirada del servicio en enero de 1996. El 23 de mayo se le reconoció la cesantía definitiva, por valor de un millón ochocientos cincuenta mil novecientos quince pesos M/cte (\$1.850.915). No le ha sido cancelada.

La interesada ejerció acción ejecutiva para obtener el pago de lo adeudado, pero le fue rechazada por el Juzgado Cuarto Laboral de Circuito de Santa Marta por cuanto “las resoluciones presentadas como título materia de recaudo no tenían 18 meses de haber sido expedidas, y por lo tanto no se daban los requisitos del artículo 177 del C.C.A.”

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar el aludido fallo según lo disponen los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991.

2. Cabe la tutela cuando el solicitante ha hecho uso del medio judicial ordinario y éste ha resultado ineficaz

Insiste la Corte en que la acción de tutela no procede si el afectado tiene a su alcance un medio judicial idóneo para la efectiva defensa de sus derechos fundamentales, salvo el caso de perjuicio irremediable.

También ha de repetirse que, como la acción de tutela no tiene por objeto la sustitución del sistema jurídico ordinario, si el interesado no ha hecho uso de los medios ordinarios, dejando que vencieran o precluyeran las oportunidades de actuación en los respectivos procesos, no puede acudir luego a la vía de la protección constitucional en busca de prosperidad para sus pretensiones.

Al respecto ha señalado la Corte:

“Si, (...) el titular de la acción ordinaria no hace uso de ella dentro del tiempo que la ley le otorga, no podrá esperar que el Estado despliegue su actividad jurisdiccional para ofrecerle la protección que necesita, pero su situación, entonces, no es imputable al Estado o a sus agentes, sino que obedece a su propia incuria, a su negligencia, al hecho de haberse abstenido de utilizar los medios de los cuales gozaba para su defensa. En tales situaciones, menos aún puede ser invocada la tutela, por cuanto no es ésta una institución establecida para revivir los términos de caducidad ni para subsanar los efectos del descuido en que haya podido incurrir el accionante”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Tercera. Sentencia T-07 del 13 de mayo de 1992).

“...si existiendo el medio judicial, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que su acción caduque, no podrá más tarde apelar a la acción de tutela para exigir el reconocimiento o respeto de un derecho suyo. En este caso, tampoco la acción de tutela podría hacerse valer como mecanismo transitorio, pues esta modalidad procesal se subordina a un medio judicial ordinario que sirva de cauce para resolver de manera definitiva el agravio o lesión constitucional.

(...)

En términos generales, la jurisdicción constitucional y el conjunto de los instrumentos que componen su arsenal defensivo, asume y promueve el normal funcionamiento de los órganos del Estado y limita su intervención al control de los límites externos de su actuación con miras a preservar la legitimidad constitucional que ha de caracterizar invariablemente el ejercicio de los poderes constituidos. La misión de la jurisdicción constitucional no es exactamente la de sustituir a los órganos del Estado, sino la de frenar sus desviaciones respecto del plano constitucional”.(Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia SU-111 del 6 de marzo de 1997. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Sin embargo, puede ocurrir -como en el presente caso- que, habiendo acudido al medio judicial ordinario, la errónea interpretación judicial sobre las disposiciones legales aplicables haya ocasionado que a la persona se le niegue el acceso a la administración de justicia, de tal modo que el conflicto por ella planteado no sea recibido por los jueces ni en una ni en otra jurisdicción, dejándola indefensa.

En tales eventos, si, ante la negativa de trámite a su solicitud en los estrados de la justicia ordinaria, el peticionario opta por la tutela y demuestra la existencia de una violación o amenaza de sus derechos fundamentales, cabe la protección por la vía del artículo 86 de la Constitución, ya que se entiende demostrado que en el caso no existe un medio judicial apto para tal fin. Claro está, sobre la base de que la situación no sea la del demandante que ha equivocado el medio judicial por utilizar, hipótesis en la cual subsiste la improcedencia del amparo.

En efecto, se trata de que el medio ordinario que se le indicaría al actor como el adecuado para el trámite del asunto objeto de su queja no ha operado en cuanto la cuestión por él planteada no ha recibido trámite y, por tanto, no se le ha dado oportunidad de obtener resolución judicial que acoja o niegue sus pretensiones.

No es el caso de quien ha sido recibido en estrados y ha obtenido un fallo adverso, pues en esas circunstancias la tutela carecería de toda posible procedencia, sino el del rechazo in limine de la demanda, pues entonces acontece que el actor no halla en la administración de justicia una respuesta a la posible violación de sus derechos fundamentales, lo cual contraría los artículos 1, 5, 86, 228 y 229 de la Constitución Política.

En el caso objeto de análisis, la accionante acudió al proceso ejecutivo para reclamar protección a sus derechos violados, pero se encontró con el rechazo de la demanda, fundado en una errónea interpretación judicial del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y de sentencias proferidas por esta Corporación.

Dice la aludida norma:

El agente del Ministerio Público deberá tener una lista actual de tales sentencias, y dirigirse a los funcionarios competentes cuando preparen proyectos de presupuestos básicos o los adicionales, para exigirles que incluyan partidas que permitan cumplir en forma completa las

condenas, todo conforme a las normas de la ley orgánica del presupuesto.

El Congreso, las asambleas, los conceptos, el Contralor General de la República, los contralores departamentales, municipales y distritales, el Consejo de Estado y los tribunales contencioso administrativos y las demás autoridades del caso deberán abstenerse de aprobar o ejecutar presupuestos en los que no se hayan incluido partidas o apropiaciones suficientes para atender al pago de todas las condenas que haya relacionado el ministerio público.

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 ejecutoria.

Las cantidades líquidas reconocidas en tales sentencias devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes a su ejecutoria y moratorios después de este término”.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en Sentencia C-546 del 1 de octubre de 1992, declaró que, para los efectos de la embargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación cuando se tratara de créditos laborales, los actos administrativos que contuvieran obligaciones de ese carácter en favor de los servidores públicos debían poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es que prestaban mérito ejecutivo en los términos del artículo 177 citado.

Pero, desde luego, la referencia a dicha norma y la consiguiente equiparación del acto administrativo a la sentencia judicial tenían, con apoyo en el artículo 25 de la Carta Política, un sentido protector de los intereses de los servidores públicos, y de ninguna manera un alcance como el asumido por el juez de instancia en este proceso, contrario a dichos intereses y a la especial protección que merece el trabajo, según claros mandatos constitucionales.

Lo que la Corte buscó en la citada sentencia no fue postergar en 18 meses la ejecutabilidad de los actos administrativos que reconocieran obligaciones laborales sino, por el contrario, extender a ellos la viabilidad del proceso ejecutivo, concebido inicialmente para las

sentencias condenatorias.

Los 18 meses tienen sentido en el caso de las sentencias, pues la condena es algo que la administración no espera y, por tanto, es posible que los montos correspondientes a su cumplimiento no estén previstos presupuestalmente, lo que impide a la luz de la Constitución el pago inmediato.

Pero, en cambio, el acto administrativo de reconocimiento implica que la administración, si es responsable, adelante los trámites pertinentes para el pago, luego el término indicado en la norma legal para las sentencias no es aplicable a aquél.

Es claro, según lo que consta en el expediente, que la administración ha demorado injustificadamente los pagos reclamados por la accionante y que con ello ha puesto en peligro su mínimo vital y el de su familia, por lo cual cabe la tutela para protegerlos.

En efecto, consta en el expediente que desde el 23 de mayo de 1996 la Caja de Previsión Distrital de Santa Marta reconoció a LEONOR GALVIS DE VELEZ su derecho al pago de cesantía, en cuanto ella fue retirada del servicio en enero de ese mismo año.

También es claro que, hasta el momento de ejercer la acción de tutela, no se le había desembolsado la exigua suma de dinero por pagar, y que las precarias condiciones de la actora ameritaban una mayor eficiencia de la gestión administrativa, con arreglo al artículo 209 de la Constitución.

Las necesidades de la solicitante no quedaron satisfechas con el sólo acto de reconocimiento, sino que era indispensable el pago efectivo de las sumas adeudadas para que ella pudiera atender sus obligaciones familiares mínimas.

Se revocará el fallo de instancia y se concederá la tutela, con carácter extraordinario, dada la ineficacia del medio judicial que habría podido señalarse como alternativo para la defensa cierta de los derechos fundamentales afectados.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la

Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCASE el fallo materia de revisión.

Segundo.- CONCEDESE la tutela impetrada y, en consecuencia, ORDENASE al Alcalde Distrital de Santa Marta que, si ya no lo hubiere hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo pague a la accionante, LEONOR GALVIS DE VELEZ, la totalidad de los dineros reclamados, junto con la indexación correspondiente.

En caso de que, por negligencia administrativa, no hubiere todavía partida presupuestal disponible, las cuarenta y ocho (48) horas se conceden para que el Alcalde inicie los trámites pertinentes con el objeto de permitir el pago.

Tercero.- CORRASE traslado a la Procuraduría General de la Nación para que investigue las causas de la demora que dió lugar a la tutela e imponga las sanciones disciplinarias correspondientes.

Cuarto.- DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

HERNANDO HERRERA VERGARA ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

