

T-704-13

Sentencia T-704/13

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia general

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional para la protección de derechos fundamentales

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

CARACTERIZACION DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Reiteración de jurisprudencia

DEBER CONSTITUCIONAL DE LA DEBIDA GESTION Y ADMINISTRACION DE ARCHIVOS

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia de defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, por cuanto en proceso ejecutivo no se aportó primera copia del acto administrativo, según artículo 115 del CPC

El título ejecutivo es el documento principal a partir del cual se desarrolla el proceso ejecutivo, es por ello que la exigencia de que el título ejecutivo sea la primera copia del original según lo dispone el artículo 115 del C.P.C. consiste en dotar de seguridad al sujeto procesal que va a ser condenado, en este caso, a una entidad pública, lo que se traduce en la certeza que tendrá el deudor de que no será ejecutado por la misma obligación en una oportunidad ulterior. Tal es la imprecisión que contiene la demanda presentada por el apoderado de la señora, quien aportó la copia de la resolución, que contenía el reconocimiento de una obligación, que da fe de la existencia de un acto administrativo, pero no da fiabilidad sobre que corresponde el título a la primera copia del acto administrativo, y por tanto no reúne las condiciones para dar principio y fin a un proceso ejecutivo.

Referencia: expediente T-3937063.

Acción de tutela instaurada mediante apoderado por la señora Rafaela Salamanca Rodríguez, contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal.

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de octubre de dos mil trece (2013)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de segunda instancia dictado por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, que confirmó el proferido por la Sala de Casación Laboral, en la acción de tutela incoada por la señora Rafaela Salamanca Rodríguez, mediante apoderado, contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Tunja.

El asunto llegó a esta corporación por remisión realizada por la Secretaría de la referida Sala de Casación, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; la Sala Sexta de Selección de la Corte Constitucional lo eligió para revisión, mediante auto de julio 16 de 2013.

I. ANTECEDENTES.

En marzo 11 de 2013, la señora Rafaela Salamanca Rodríguez promovió por intermedio de apoderado, una acción de tutela contra el Tribunal Superior de Tunja, argumentando vulneración a los derechos fundamentales de “prevalencia del derecho sustancial, debido proceso, igualdad, justicia, seguridad jurídica, entre otros”, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda.

1. En la demanda se afirmó que la señora Rafaela Salamanca Rodríguez y otros promovieron ante el Juzgado 4° Laboral del Circuito de Tunja proceso ejecutivo laboral en contra del Departamento de Boyacá y la Secretaría de Educación correspondiente, para que

“se librara mandamiento de pago por el 20% de sobresueldo sobre la asignación básica, desde el 1° de enero de 2004 a la fecha que tenia derecho” más intereses moratorios hasta la “fecha de efectividad del pago”; el juzgado de conocimiento en septiembre 23 de 2010, mediante auto libró el respectivo mandamiento de pago (f. 4 cd. inicial).

2. Mediante providencia de diciembre 16 de 2011, el juzgado resolvió las excepciones formuladas por la entidad accionada (Departamento de Boyacá), y declaró probada la de “falta de título ejecutivo”, inconforme el apoderado de la ahora accionante, apeló la decisión.

3. La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja en septiembre 19 de 2012 determinó confirmar la decisión de primera instancia proferida por el Juzgado 4° Laboral del Circuito de la misma ciudad que declaró probada la excepción de falta de título.

4. De tal manera, interpuso acción de tutela y solicitó protección de los derechos fundamentales y, en consecuencia, ordenar a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, dejar “sin efectos jurídicos la providencia del 19 de septiembre de 2012” (f. 3 ib.).

B. Documentos que obran en el expediente.

1. Auto mediante el cual el Juzgado 4° Laboral del Circuito de Tunja, en junio 2 de 2011 libró mandamiento de pago correspondiente al proceso ejecutivo N° 2011-00167-00[1], en el cual se aprecia: (está en negrilla en el texto original fs. 17 a 20 ib.).

“... se libra mandamiento de pago a favor de... Rafaela Salamanca de Rodríguez, en contra del Departamento de Boyacá- Secretaría de Educación, por el 20% sobre la asignación básica junto con los intereses moratorios desde cuando se hicieron exigibles hasta cuando se efectuó el pago total de la obligación; teniendo en cuenta las precisiones hechas y siempre y cuando cuente con los certificados salariales para los periodos reclamados.

... se decreta el embargo y retención de los dineros que el Departamento de Boyacá posea el Banco de Bogotá de conformidad... limitando la medida en \$190.000.000”

... ..

RESUELVE:

1º) Librar mandamiento ejecutivo de pago a favor de... Rafaela Salamanca de Rodríguez en contra del Departamento de Boyacá- Secretaría de Educación, para que dentro de los cinco (5) días siguientes cancele las sumas que a continuación se esgrimen a favor de la ejecutante; o dentro de diez (10) días formule las excepciones que pretenda hacer valer. Así:

... ..

Rafaela Salamanca Rodríguez

1. Por el 20 % sobre la suma de \$1.5.36.357 desde el 01 de enero de 2004 hasta el 30 de diciembre del mismo año.
2. Por el 20 % sobre la suma de \$ 1.620.857 desde el 01 de enero de 2005 hasta el 30 de diciembre del mismo año.
3. Por el 20 % sobre la suma de \$ 1.701.900 desde el 01 de enero de 2006 hasta el 30 de diciembre del mismo año.
4. Por el 20 % sobre la suma de \$ 1.778.486 desde el 01 de enero de 2007 hasta el 30 de diciembre del mismo año.
5. Por el 20 % sobre la suma de \$ 1.879.682 desde el 01 de enero de 2008 hasta el 23 de diciembre del mismo año.

Por los intereses moratorios de cada una de estas sumas liquidados mes a mes a la una y media tasa del interés corriente bancario, según lo certificado por la superintendencia bancaria, causados desde que se hizo exigible el pago y hasta cuando se efectúe el mismo”.

2. La Secretaría de Educación de Boyacá, por intermedio de la Oficina de Asesoría Jurídica en octubre 10 de 2011 presentó excepciones a la demanda ejecutiva al considerar que:

i) No están vigentes las normas creadoras del derecho al pago de sobresueldo del 20%, razón por la que los actos administrativos que reconocieron dichos pagos pierden su

fuerza de cosa juzgada; i) falta de la fuente primaria y dejan de surtir efectos jurídicos; ii) falta de los requisitos de existencia y validez del título de recaudo ejecutivo (falta de título ejecutivo); iii) prescripción del derecho por haber transcurrido 3 años para solicitar el reconocimiento de este periodo; iv) principio de inembargabilidad de rentas de las entidades públicas.

3. Los demandantes en el proceso ejecutivo, por medio del apoderado judicial se opusieron a cada una de las excepciones presentadas por el ejecutado, argumentando en una de ellas que “frente a la supuesta carencia de fuerza ejecutiva del documento soporte de la obligación, esta no es de recibo, pues ante todo el acto administrativo original y único debe y está en los archivos de la entidad y desde el punto de vista de la técnica jurídica, los demás documentos que se expidan de este único, sea en la forma que se proceda, son copias auténticas así no se plasme en ellos, la constancia de ser primera o x copia o de prestar el respectivo mérito ejecutivo” (fs. 31 a 34 ib.).

C. Fallo de primera instancia en la acción de tutela.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, mediante fallo de abril 3 de 2013 negó la acción de tutela, al considerar que “una vez escuchado el audio que contiene la decisión censurada, encuentra la Sala que le asiste razón al Tribunal cuando estableció que el documento D.J. 2190 del 15 de octubre de 1999”, contiene una obligación clara, “‘porque allí se dice que es 20% del sobresueldo sobre la asignación básica mensual devengada, sin embargo, no es exigible ‘porque no se aportó con constancia de ser primera copia, lo cual fue suficiente para confirmar dicho pronunciamiento... decisión con la que arribó con apoyo en los pronunciamientos de ésta Corporación, en los cuales se ha sostenido, que si bien no existe norma expresa que diga que solo la primera copia de los actos administrativos presta mérito ejecutivo, dicha exigibilidad se impone en aras de proteger el patrimonio del ejecutado.’”

Señaló que “la autoridad judicial accionada no vulneró los derechos fundamentales invocados por la accionante, toda vez que su decisión estuvo soportada en las pruebas y en la interpretación de las normas que gobiernan el asunto fáctica que razonablemente dilucidó, motivo por el cual no es posible tildarla como abiertamente arbitraria, pues simplemente es el fruto del ejercicio de las atribuciones constitucionales que corresponden”.

Advirtió que es “pertinente reiterar, que si bien es cierto el inciso 2° del numeral 2° del artículo 115 del C.P.C., señala que solo la primera copia de actuaciones judiciales, al exigir que el acto administrativo que contiene una obligación clara, deba cumplir con dicho requisito, en manera alguna resulta contrario a derecho, en atención a que la naturaleza jurídica de las decisiones judiciales y los actos administrativos llevan inmersa la presunción de legalidad, pues si para hacer efectivo el cumplimiento de una orden judicial se requiere la observancia de éste, igualmente es razonable exigirlo para actos administrativos, máxime, cuando lo que se busca es la protección del patrimonio de la Nación, que debe ser custodiado celosamente por los funcionarios del Estado”.

Finalmente indicó que la discrepancia no habilita a la interesada para acudir con éxito a esta acción pública, pues lo cierto es que el discernimiento de la autoridad acusada por el fallo, provino de un enfoque jurídico serio y respetuoso (fs. 22 a 28 cd. 2).

D. Impugnación

En abril 16 de 2013, el apoderado manifestó que la decisión de primera instancia “viola el debido proceso, toda vez que dentro de la estructura jurídica sustantiva y procesal del proceso ejecutivo laboral, no existe el requisito de aportar la primera copia que presta mérito ejecutivo”.

Afirmó que el documento aportado por él debió ser tenido en cuenta, al gozar de plena y absoluta validez jurídica, soportando lo anterior con el artículo 254 de C.P.C. “las copias tendrán el mismo valor probatorio del original... cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o policía, donde ... se encuentre el original o una copia autenticada”.

Expuso que su cliente se encuentra afectada al habersele suspendido el sobresueldo del 20%, “sin mediar orden judicial que ordene la suspensión o terminación del pago” (fs. 39 a 42 ib.).

E. Fallo de segunda instancia

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal mediante fallo de mayo 16 de 2013, confirmó el recurrido, reafirmando que la tutela gira únicamente en torno a cuestionar la

interpretación o aplicación normativa y valoración de las pruebas que el juez vertió en la resolución del caso concreto, pues en ella se consignaron las razones que dan legitimidad a la misma (fs. 3 a 14 cd. 3°).

F. Información recibida dentro del trámite de Revisión.

1. Audiencia de segunda instancia proferida en septiembre 19 de 2012 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja, que resolvió el recurso de apelación interpuesto contra el auto proferido en diciembre 16 de 2011, por el Juzgado 4° del Circuito Laboral de la misma ciudad, que declaró probada la excepción de falta de título ejecutivo, al considerar que:

“... el título ejecutivo debe contener una obligación clara, expresa y exigible[2], de la anterior definición queda claro entonces que el título ejecutivo debe contar con requisitos de forma y de fondo, los primeros tienen que ver con que la obligación provenga del deudor o su causante y que esté a favor del acreedor formando una unidad jurídica, mientras tanto los segundos hacen referencia que a la obligación que conste en el título sea clara, ósea cuando sea fácilmente inteligible no confusa, únicamente se puede entender en un sentido, es decir un título explícito, preciso y exacto que aparentemente su contenido es cierto sin que sea necesario recurrir a otros medios de prueba, que sea expresa esto es que esté contenida o consignada en un documento, entendiéndose por documento no solo un escrito si no todo objeto material que tenga carácter representativo o declarativo, y que sea exigible, es decir cuando pueda cobrarse, pedirse o demandarse su cumplimiento al deudor salvo cuando están sujetos a plazo o condición”.

Por lo anterior, la Sala comparte lo expuesto por el a-quo frente al documento que se presentó como título ejecutivo a favor de la señora Rafaela Salamanca Rodríguez, al considerar que “no están acreditados los requisitos que deben llenar el título ejecutivo, si se tiene en cuenta que el reconocimiento de la obligación fue expresado en el oficio DJ 2190 de octubre 15 de 1999”.

Resaltó además que “aunque la obligación es clara, porque allí se dice en forma clara que es el 20% de sobresueldo de la asignación básica mensual devengada, lo cual no permite duda de su existencia y valor, no es exigible porque no se aportó con constancia de ser primera copia por ello se confirmará la decisión en lo que atañe a la señora Salamanca,

pero por las razones que se acaban de exponer”.

Decisión que fue soportada con la lectura parcial del fallo de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, con ponencia del Magistrado Jorge Enrique Socha Salamanca, precisó en providencia T-58574 de marzo 6 de 2012, frente a similar situación jurídica y fáctica (no está en negrilla en el texto original):

“el problema que se postula para el discernimiento del juez constitucional -y que también resulta ser el fundamento central de la impugnación propuesta por la Universidad del Magdalena- es: ¿vulneran las autoridades judiciales demandadas el derecho fundamental al debido proceso de la accionante al exigir que una copia de un acto administrativo presente una constancia de ser primera copia y de prestar mérito ejecutivo para ser considerado como un título ejecutivo válido que sirva de fundamento a un proceso ejecutivo laboral?

Ahora bien, del cuestionamiento principal..., surge el debate subsidiario de si es posible exigir a la Administración -en este caso a la Universidad del Magdalena- que expida copia de la Resolución No. 026 de 21 de enero de 2010 con la constancia de ser la primera y prestar mérito ejecutivo, a pesar de no existir norma expresa que así lo reglamente.

... ..

Considera la Sala que la exigencia efectuada por las autoridades judiciales demandadas en manera alguna puede ser calificada como desproporcionada o contraria al ordenamiento jurídico, pues se trata simplemente de asegurar la fuerza vinculante de un acto administrativo que contiene una obligación ejecutable, sin que ello implique que el juez laboral se adjudique la facultad de discutir sobre la legalidad de las resoluciones expedidas por la Administración, sino por el contrario, de la necesidad de comprobar y verificar la existencia del acto que se pretende ejecutar como requisito de procedibilidad del juicio ejecutivo.”

2. En octubre 4 de 2013, el Juzgado 4° Laboral del Circuito de Tunja remitió copia del audio que contiene la audiencia proferida en diciembre 16 de 2011, que estudió las excepciones propuestas por el Departamento de Boyacá[3] dentro del proceso laboral, que resolvió declarar probada la “excepción de falta de título ejecutivo”, al considerar que teniendo en cuenta las pruebas documentales aportadas en el proceso, frente a Rafaela Salamanca

Rodríguez manifestó que “está llamada a prosperar la excepción” por las siguientes razones:

“...será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación laboral que conste en documento que provenga del deudor, la cual debe ser clara, expresa y actualmente exigible, es clara cuando es precisa y exacta, esto es que no lleva ninguna confusión o indeterminación..., es expresa entendiéndose por ello que debe estar contenida en un documento y es exigible en ausencia de plazo o condición para su cumplimiento”.

Advirtió que el documento:

“DJ 2190 de octubre 15 de 1999[4], no cumple con los requisitos de claridad y exigibilidad toda vez que no indica los extremos temporales en los que la docente tiene su derechos, pues mírese como únicamente menciona que reúne los requisitos de la prerrogativa del 20%, pero no expresa de manera clara, a partir de que momento se puede exigir ese derecho, convirtiéndose por tanto en indeterminado y bajo estas condiciones pierde la calidad de título ejecutivo, por lo tanto al prosperar esta excepción ... contra la totalidad del mandamiento ejecutivo, no hay lugar a fallar sobre las otras”.

Así resolvió declarar probada la excepción de falta de título frente a la aquí accionante.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar la determinación referida, en Sala de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

Según lo expuesto, esta Sala resolverá si la atacada decisión, adoptada por el Juzgado 4° Laboral del Circuito, confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Laboral de Tunja, comporta una injustificada aceptación de las excepciones por falta de título ejecutivo, que conllevó a la nulidad del mandamiento ejecutivo, que hace proceder el amparo tutelar,

o si por el contrario, existen argumentos suficientes para justificar la denegación de lo solicitado.

La cuestión que se plantea debe precisar: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) el exceso ritual manifestado en la jurisprudencia constitucional; (iii) a partir de lo analizado frente a esos aspectos, se decidirá el caso concreto.

Tercera. Por regla general, la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales.

3.1. Debe recordarse que mediante fallo C-543 de octubre 1° de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, fue declarado inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991 (también, desde otro enfoque, fueron entonces excluidos del ordenamiento jurídico los artículos 11 y 12 ibídem), norma que establecía reglas relacionadas con el trámite de acciones de tutela contra determinaciones judiciales que pongan fin a un proceso, cuya inexecutableidad derivó de afirmarse su improcedencia contra tal clase de providencias, salvo ante ostensible y grave “actuación de hecho”, perpetrada por el propio funcionario judicial.

Entre otras razones, se estimó inviable el especial amparo constitucional ante diligenciamientos reglados dentro de los cuales están previstos, al interior del respectivo proceso, mecanismos de protección de garantías fundamentales.

Al respecto, al estudiar el asunto frente al tema del “principio democrático de la autonomía funcional del juez”, reconocido expresamente en la Constitución, esta Corte determinó que el juez de tutela no puede extender su decisión para resolver la cuestión litigiosa, obstaculizar el ejercicio de diligencias ordenadas por el juez ordinario, ni modificar sus providencias, o cambiar las formas propias de cada juicio, lo cual sí violaría gravemente los principios constitucionales del debido proceso[5].

En el referido pronunciamiento C-543 de 1992, se expuso (en el texto original sólo está en negrilla “de hecho”, del primer párrafo que se cita):

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de

administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como éstas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia.

Pero, en cambio, no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e independencia funcionales (artículos 228 y 230 de la Carta), a los cuales ya se ha hecho referencia.

De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte.

No puede, por tanto, proferir resoluciones o mandatos que interfieran u obstaculicen diligencias judiciales ya ordenadas por el juez de conocimiento, ni modificar providencias por él dictadas, no solamente por cuanto ello representaría una invasión en la órbita autónoma del juzgador y en la independencia y desconcentración que caracterizan a la administración de justicia (artículo 228 C.N.), sino porque, al cambiar inopinadamente las reglas predeterminadas por la ley en cuanto a las formas propias de cada juicio (artículo 29 C.N.), quebrantaría abierta y gravemente los principios constitucionales del debido proceso. Lo anterior sin tener en cuenta la ostensible falta de competencia que podría

acarrear la nulidad de los actos y diligencias producidos como consecuencia de la decisión con los consiguientes perjuicios para las partes, la indebida prolongación de los procesos y la congestión que, de extenderse, ocasionaría esta práctica en los despachos judiciales.

De las razones anteriores concluye la Corte que no procede la acción de tutela contra ninguna providencia judicial, con la única salvedad del perjuicio irremediable, desde luego aplicada en este evento como mecanismo transitorio supeditado a la decisión definitiva que adopte el juez competente.”

Las razones tenidas en cuenta para apoyar esta posición jurisprudencial se encuentran consolidadas, con la fortaleza inamovible erigida por lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 243 superior, a partir de la declaratoria de inexequibilidad de los removidos artículos del Decreto 2591 de 1991, como quiera que la parte resolutive de dicha sentencia está protegida por la garantía de la cosa juzgada constitucional, luego es de obligatoria observancia.

3.2. En sustento de esa decisión, entre otras consideraciones convergentemente definitorias, además se plasmó lo siguiente (solo están en negrilla en el texto original las expresiones “alternativo”, “último” y “único”):

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicional al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes.”

3.3. En relación con el mismo asunto, y particularmente sobre el cumplimiento por parte del proceso de una “función garantizadora del derecho”, agregó (no está en negrilla en el texto original, como tampoco en las citas subsiguientes):

“Así, pues, no corresponde a las reglas de hermenéutica ni se compadece con los principios de la lógica asumir que el Constituyente de 1991 consagró la acción de tutela como medio de defensa contra los resultados de los procesos que él mismo hizo indispensables en el artículo 29 de la Constitución para asegurar los derechos de todas las personas. Debe entenderse, por el contrario, como lo ha entendido desde su instauración el constitucionalismo, que los procesos han sido instituidos en guarda de la justicia y la equidad, con el propósito de asegurar a los gobernados que el Estado únicamente resolverá las controversias que entre ellos se susciten dentro de límites clara y anticipadamente establecidos por la ley, con el objeto de evitar los atropellos y las resoluciones arbitrarias, desde luego dentro de la razonable concepción, hoy acogida en el artículo 228 de la Carta, sobre prevalencia del derecho sustancial, cuyo sentido no consiste en eliminar los procesos sino en impedir que el exagerado culto a las ritualidades desconozca el contenido esencial y la teleología de las instituciones jurídicas.

Así concebido, el proceso cumple una función garantizadora del Derecho y no al contrario, razón por la cual no puede afirmarse que su efectiva aplicación ni la firmeza de las decisiones que con base en él se adoptan tengan menor importancia para la protección de los derechos constitucionales fundamentales que el instituto previsto en el artículo 86 de la Constitución.”

Del mismo fallo C-543 de 1992, refréndase que “si la tutela es un mecanismo subsidiario o supletorio, según queda demostrado, es clara su improcedencia cuando ya se han producido no sólo un proceso, en el cual se encuentran comprendidos todos los recursos y medios judiciales que autoriza la ley, sino también una providencia definitiva que puso fin al mismo”.

3.4. Igualmente, con fundamento en que el constituyente estableció jurisdicciones autónomas y separadas cuyo funcionamiento ha de ser desconcentrado, en ese fallo se indicó que “no encaja dentro de la preceptiva fundamental un sistema que haga posible al juez, bajo el pretexto de actuar en ejercicio de la jurisdicción Constitucional, penetrar en el

ámbito que la propia Carta ha reservado a jurisdicciones como la ordinaria o la contencioso administrativa a fin de resolver puntos de derecho que están o estuvieron al cuidado de estas”.

3.5. Sin embargo, a partir de algunas manifestaciones que la propia Corte incluyó dentro de esa providencia, entre ellas que los jueces de la República tienen el carácter de autoridades públicas, y pueden incurrir en “actuaciones” de hecho, fue dándose origen a la doctrina de la vía de hecho, a partir de la cual, de forma muy excepcional, se permite el uso de la acción de tutela para cuestionar aquellas “decisiones” que por contrariar de manera grave, flagrante y grosera el ordenamiento constitucional, no puedan en realidad reputarse como verdaderos pronunciamientos judiciales.

Así, siendo claro e indiscutible que también los administradores de justicia deben respeto a la Constitución y a las leyes, más aún en el ejercicio de sus competencias, ello implica que las decisiones judiciales han de ser adoptadas con estricto apego al ordenamiento jurídico, en el cual la primacía de los derechos fundamentales ocupa un lugar significativo.

3.6. En la jurisprudencia de esta corporación se vino desarrollando así la noción de la vía de hecho[6], al igual que, especialmente en los últimos años, la concepción de algunos requisitos generales de procedencia y, sobre todo, causales especiales de procedibilidad. Con todo, es preciso tener en cuenta que la acción de amparo se encuentra reservada para aquellos eventos en los cuales se presente una verdadera conculcación de un derecho fundamental, lo cual suele traducirse en actuaciones ostensiblemente opuestas al ordenamiento jurídico, al punto de requerirse la intervención del juez de tutela como única vía para su restablecimiento, pues de otra forma ese instrumento consignado en el artículo 86 superior habría de convertirse en un mecanismo especial de enmienda de las decisiones judiciales, interpretación que resulta por completo ajena a la especial naturaleza con la cual ha sido concebida la acción de tutela.

En esta misma línea, la Corte ha realzado que la circunstancia de que el juez de tutela pueda, por rigurosa excepción, revisar una decisión judicial tildada de arbitraria, no lo convierte en juez de instancia, ni puede llevarle a sustituir a quien lo es. En efecto, el amparo constitucional constituye una confrontación de la actuación judicial con el texto superior, para la estricta verificación del cumplimiento y garantía de los derechos

fundamentales, que no puede conducir a que se imponga una interpretación de la ley o una particular forma de apreciación probatoria, que simplemente se considere más acertada a la razonadamente expuesta en el proceso y en la sentencia respectiva[7].

3.7. A su vez, es importante considerar que si bien la jurisprudencia constitucional ha paulatinamente admitido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pese a la claridad y al efecto de cosa juzgada (art. 243 Const.), que es inmanente a las decisiones contenidas en la sentencia C-543 de 1992 a la que antes se hizo referencia, no sería menos pertinente ni valedero tomar en cuenta también los parámetros de racionalidad dentro de los cuales el legislador extraordinario de 1991 quiso enmarcar la procedencia del amparo.

En este sentido, es oportuno añorar el contenido del inciso final del párrafo 1° del artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, que por esa decisión fue declarado inexecutable: “La tutela no procederá por errónea interpretación judicial de la ley ni para controvertir pruebas.”

3.8. De otra parte, la sentencia C-590 de junio 8 de 2005, M. P. Jaime Córdoba Triviño, circunscrita al estudio y declaración de inexecutable de un segmento normativo del artículo 185 de la Ley 906 de 2004, que conducía a la proscripción de la acción de tutela contra sentencias de casación penal, contiene también importantes reflexiones, muy pertinentes al propósito de fijar el ámbito estrictamente excepcional dentro del cual es constitucionalmente admisible la tutela contra decisiones judiciales.

Sobre el tema expuso en esa ocasión esta corporación que “no puede el juez de tutela convertirse en el máximo intérprete del derecho legislado ni suplantar al juez natural en su función esencial como juez de instancia” (no está en negrilla en el texto original, ni en las transcripciones siguientes).

En esa misma providencia se expuso previamente:

“21. A pesar de que la Carta Política indica expresamente que la acción de tutela procede ‘por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública’ susceptible de vulnerar o amenazar derechos fundamentales, en algunos ámbitos se ha cuestionado su procedencia contra sentencias, no obstante tratarse de actos emanados de jueces y tribunales en tanto

autoridades públicas y la consecuente posibilidad, aunque sumamente excepcional, de que a través de tales actos se vulneren o amenacen derechos fundamentales.

Sin embargo, el panorama es claro ya que como regla general la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales y esto por varios motivos. Entre ellos, en primer lugar, el hecho que las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley; en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático.

En cuanto a lo primero, no puede desconocerse que la administración de justicia, en general, es una instancia estatal de aplicación del derecho, que en cumplimiento de su rol debe atenerse a la Constitución y a la ley y que todo su obrar debe dirigirse, entre otras cosas, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, incluidos, obviamente, los derechos fundamentales. Si esto es así, lo obvio es que las sentencias judiciales se asuman como supuestos específicos de aplicación del derecho y que se reconozca su legitimidad en tanto ámbitos de realización de fines estatales y, en particular, de la garantía de los derechos constitucionales.

En cuanto a lo segundo, no debe perderse de vista que el derecho, desde la modernidad política, es la alternativa de legitimación del poder público y que tal carácter se mantiene a condición de que resulte un instrumento idóneo para decidir, de manera definitiva, las controversias que lleguen a suscitarse pues sólo de esa forma es posible definir el alcance de los derechos y crear las condiciones necesarias para su adecuado disfrute. De allí el valor de cosa juzgada de que se rodean las sentencias judiciales y la inmutabilidad e intangibilidad inherentes a tales pronunciamientos, pues de no ser así, esto es, de generarse una situación de permanente incertidumbre en cuanto a la forma como se han de decidir las controversias, nadie sabría el alcance de sus derechos y de sus obligaciones correlativas y todos los conflictos serían susceptibles de dilatarse indefinidamente. Es decir, el cuestionamiento de la validez de cualquier sentencia judicial resquebrajaría el principio de seguridad jurídica y desnudaría la insuficiencia del derecho como instrumento de

civilidad.

Y en cuanto a lo tercero, no debe olvidarse que una cara conquista de las democracias contemporáneas viene dada por la autonomía e independencia de sus jueces. Estas aseguran que la capacidad racionalizadora del derecho se despliegue a partir de las normas de derecho positivo y no de injerencias de otros jueces y tribunales o de otros ámbitos del poder público. De allí que la sujeción del juez a la ley constituya una garantía para los asociados, pues estos saben, gracias a ello, que sus derechos y deberes serán definidos a partir de la sola consideración de la ley y no por razones políticas o de conveniencia.

22. Con todo, no obstante que la improcedencia de la acción de tutela contra sentencias es compatible con el carácter de ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales inherente a los fallos judiciales, con el valor de cosa juzgada de las sentencias y con la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público; ello no se opone a que en supuestos sumamente excepcionales la acción de tutela proceda contra aquellas decisiones que vulneran o amenazan derechos fundamentales.”

3.9. Empero, luego de esos categóricos raciocinios, en la citada providencia fueron compilados los denominados “requisitos generales de procedencia” y las “causales generales de procedibilidad”[8], siendo catalogados los primeros de la siguiente manera:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones[9]. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable[10]. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un

mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración[11]. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora[12]. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible[13]. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela[14]. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de

selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

3.10. Adicionalmente se indicó que, “para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas”, siendo agrupadas de la siguiente forma:

“a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales[15] o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

e. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

f. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

g. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado[16].

h. Violación directa de la Constitución.”

3.11. Recapitulando esos desarrollos jurisprudenciales, merece también especial atención el criterio de esta Corte en cuanto a la labor específica del juez de tutela, en punto a que no puede desconocer “los conceptos y principios de autonomía, independencia de los jueces, acceso a la administración de justicia, seguridad jurídica y vigencia del Estado social de derecho”[17].

Es entonces desde las rigurosas perspectivas expuestas en precedencia, donde además converge el deber impostergable de ofrecer amparo efectivo a los derechos fundamentales y el compromiso de acatar los enunciados principios, que el juez debe avocar el análisis cuando razonadamente se plantee por quienes acudieron a un proceso judicial común, la supuesta vulneración de sus garantías fundamentales, como resultado de providencias entonces proferidas.

Cuarta. El exceso ritual manifiesto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Reiteración de Jurisprudencia.

4.1. En la sentencia T-996 de noviembre 23 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa, se enunciaron algunos casos en los que los ciudadanos por medio de la acción de tutela solicitaron la protección al debido proceso, acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, al considerar que las diferentes autoridades, al exigir la presentación de la primera copia que contenía la obligación para servir de base en los procesos ejecutivos, incurren en un exceso ritual manifiesto. El referido fallo, consideró que era necesario diferenciar entre:

4.1.1. La facultad que tienen los ciudadanos de solicitar que la entidad demandada expida la primera copia del acto que presta mérito ejecutivo, a efectos de que este pueda allegarse al proceso ejecutivo. Lo anterior fue ilustrado con algunos pronunciamientos de esta Corte, así en sentencia T-295 de 2007[18] el actor consideraba vulnerados sus derechos de petición y de acceso a la administración de justicia en cuanto requería la primera copia del acuerdo celebrado entre él y el anterior Alcalde del municipio accionado, para ejecutar su cumplimiento. La entidad accionada afirmó que el documento no se encontraba en los archivos de la entidad, sin embargo su petición no había sido satisfecha. Para resolver tal asunto, la Corte indicó:

“Así las cosas..., concederá el amparo de los derechos de petición y acceso a la

administración de justicia del abogado... y ordenará al Alcalde del municipio de San Zenón (Magdalena) que realice los trámites pertinentes, antes enunciados con miras a la reconstrucción del documento que solicita el actor con la anotación de su condición de primera copia.

Toda vez que las entidades públicas tienen la obligación de propender por el manejo idóneo de la guarda y custodia de los archivos... con el fin de que los interesados puedan acceder a ellos y a partir de los mismos ejercer sus derechos, entre ellos el de acceder a la administración de justicia para promover su cumplimiento.”

Se reiteró tal criterio en la T-799 de 2011, en esa ocasión la Concesionaria Vial de los Andes S.A., COVIANDES S.A., demandó al Instituto Nacional de Vías, INVIAS, por violación del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia porque tal entidad se había negado a entregar la primera copia auténtica del laudo arbitral en el que esta había sido condenada. La Corte ordenó que el INVIAS la entregara, y amparó el derecho invocado por COVIANDES S.A., bajo las siguientes consideraciones:

“Con todo lo dicho, la Sala concluye que la negativa por parte del INVIAS a devolver la primera copia que presta mérito ejecutivo del Laudo Arbitral de 7 de mayo de 2001, constituye una directa vulneración del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, puesto que impide que COVIANDES S.A. pueda activar el aparato jurisdiccional y así dirimir la controversia respecto al pago de la obligación contenida en la citada providencia.”

En la T-996 de 2012[19], se concluyó que “como se desprende del recuento jurisprudencial realizado en este numeral, se configura un defecto fáctico cuando el juez ordinario omite ejercer la facultad oficiosa de verificar la autenticidad de los documentos aportados en copia simple, o de esclarecer aspectos controversiales del proceso, obligación que se colige del artículo 254 del Código de Procedimiento Civil[20].”

4.1.2. Cuando la primera copia del documento presta mérito ejecutivo, la situación se torna diferente en los términos del numeral 2° inciso 2° del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil[21], artículo que debe ser analizado con el 254 de la misma codificación.

Al respecto, en la T-996 de 2012, se estudió el caso donde el accionante cuestionó el fallo proferido por la Sala Civil, Familia y Laboral del Tribunal Superior de Quibdó, que revocó la decisión de primera instancia, proferida por el Juzgado Primero Laboral de la misma ciudad, que decidía “sobre las excepciones de mérito propuestas por el departamento, y se ordenó seguir adelante con la ejecución”, pese que no se adjuntó a la demanda como título ejecutivo copia auténtica de la Resolución N° 2045 del 20 de noviembre de 2007, proferida por la Gobernación del Chocó. En consecuencia el referido Tribunal aseveró que “no se aportó la primera copia” al proceso, y no se arribó “el título ejecutivo, tal y como lo exige el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, ya que se requiere que la copia tenga la constancia de ser la primera del acto que sirve de base a la ejecución” (no está en negrilla en el texto original).

Al respecto, en la sentencia T-996 de 2012 se indicó que la decisión proferida por el Tribunal Superior de Quibdó, surgió del análisis sobre el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil y la idoneidad del título que sirve de fundamento al proceso ejecutivo, así determinó que era “evidente que dicho documento no cumple con el requisito de ser la primera copia del original”, advirtiendo que “en los procesos ejecutivos conforme lo establece el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, se exige que se aporte la primera copia autenticada, que constituye el título ejecutivo”[22], en esa oportunidad se concluyó que “el señor... aporta la copia de la copia de un acto administrativo mediante el cual se le reconoció la pensión de vejez, y omite arribar al proceso el título ejecutivo debidamente configurado, es decir, que este acorde a lo dispuesto en el artículo 115 de la legislación procesal la cual dispone que sea la primera copia del original”[23].

4.1.2.1. En marzo 13 de 2013, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia[24], al estudiar un fallo de segunda instancia del Tribunal Superior de Tunja, Sala Laboral, dentro de un proceso ejecutivo laboral adelantado por docentes en procura del pago de salarios adeudados, basó su decisión en “inexistencia de título ejecutivo” y determinó sobre el caso concreto (no está en negrilla en el texto original):

“... no sobra recordar que esta misma Sala, en sentencia de marzo 5 de 2013, (radicado 31584), tuvo oportunidad de dirimir el asunto sosteniendo que la decisión de no librar el mandamiento ejecutivo porque no se trataba de la ‘primera copia con mérito ejecutivo’ igualmente obedecía a un criterio razonable, pues la decisión fue respaldada con referencia

en la sentencia T-58574 de 6 de marzo de 2010, proferida por la Sala Penal de esta Corte, a cuyo tenor todas las entidades públicas ‘están obligadas a expedir las copias con dicha constancia’, así como en la T-27929 del 13 de abril de 2010, proferida por esta misma Sala, en la que se trató lo relacionado con la ‘autenticidad del documento presentado como título ejecutivo’ en casos como el presente.

Además, se hizo especial énfasis en el fallo proferido por ese mismo Tribunal el 2 de agosto de 2012, radicado 2012-00187, pues en éste se acogió el antecedente de la Sala Penal atrás mencionado, argumentando para ello razones de ‘seguridad jurídica’, vale decir, ‘para impedir que se expidan copias posteriores y se reclame nuevamente la misma obligación ante esta jurisdicción como quiera que no tienen constancia de ser primera copia que presta mérito ejecutivo, como lo dispone el inciso segundo del numeral segundo del artículo 115 del C.P.C., modificado por el 63 del Decreto 2282 del 89 que, si bien se refiere a sentencias o a otras providencias que ponen fin al proceso, se consideran aplicables a casos como el presente en aras de salvaguardar el patrimonio del ejecutado, por lo que se debe exigir que el acto administrativo cumpla con estos requisitos, sin que se pueda entender que con ello se está introduciendo una formalidad excesiva en contravención del mandato constitucional sobre prevalencia del derecho sustancial, siendo en cambio que el incumplimiento de esto puede derivar en consecuencias penales para el funcionario judicial, como se aprecia en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, del 14 de diciembre de 2010, radicación 34986, ponencia del magistrado Sigifredo Espinosa López, que en un caso similar encontró culpable del delito de prevaricato por acción y peculado culposo a una juez y que la Sala, para mayor entendimiento, se permite leer en esta audiencia: “así no exista norma que regule de manera expresa que sólo la primera copia de estos actos administrativos presta mérito ejecutivo y que de manera excepcional haya preceptos que contemplan esta situación para casos distintos a los aquí tratados, es lo cierto que la lógica y la razón natural enseñan, al igual que la experiencia, que únicamente la primera copia de estos actos administrativos presta mérito ejecutivo, pues de lo contrario serían interminables las demandas ejecutivas que sucesivamente pudieran entablarse contra el ente oficial”’.

Quinta. Caso Concreto.

5.1. Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la antes especificada decisión

adoptada por el Juzgado 4° Laboral del Circuito de Tunja, confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Laboral, de la misma ciudad, que condujo a la aceptación de la excepción por “falta de título ejecutivo” formulada por el Departamento de Boyacá, constituyó vulneración a los derechos fundamentales invocados por el apoderado, o si en realidad se está en presencia de una improcedente tentativa de convertir la acción de tutela en una instancia adicional a las contempladas en el ordenamiento jurídico respectivo.

5.2. Sobre tal cuestión, el Tribunal accionado confirmó la decisión impugnada al considera que “... el título ejecutivo debe contener una obligación clara, expresa y exigible[25]..., debe contar con requisitos de forma y de fondo..., formando una unidad jurídica..., que conste en el título..., no confusa..., es decir un título expícito, preciso y exacto ..., contenida o consignada en un documento..., con todo el objeto material representativo o declarativo, y que sea exigible, es decir cuando pueda cobrarse, pedirse o demandarse su cumplimiento al deudor”, por ello aseveró que en el “documento que se presentó como título ejecutivo a favor de la señora Rafaela Salamanca de Rodríguez...no están acreditados los requisitos que deben llenar el título ejecutivo, si se tiene en cuenta que el reconocimiento de la obligación fue expresado en el oficio DJ 2190 de octubre 15 de 1999”.

5.3. Inconforme con la decisión, el apoderado de la ejecutante formuló acción de tutela, que la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en sentencia de abril 3 de 2013, determinó denegar, al considerar que “la autoridad judicial accionada no vulneró los derechos fundamentales invocados por la accionante, toda vez que su decisión estuvo soportada en las pruebas y en la interpretación de las normas que gobiernan el asunto fáctica que razonablemente dilucidó, motivo por el cual no es posible tildarla como abiertamente arbitraria, pues simplemente es el fruto del ejercicio de las atribuciones constitucionales que corresponden”. Además cuando lo que se busca “es la protección del patrimonio de la Nación, que debe ser custodiado celosamente por los funcionarios del Estado”.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de mayo 16 de este año, confirmó la decisión de tutela de primera instancia.

5.4. Al contrastar el problema jurídico que debe resolver la Corte en esta ocasión, con las sentencias ya citadas, en el capítulo IV, de la parte considerativa, sobre temas similares,

debe precisarse que estos fallos no constituyen precedentes aplicables al caso, porque aunque comportan cierta similitud, es claro que lo que se requería para aquel entonces era que la entidad expidiera la primera copia, y no lo que ahora se pretende hacer valer como título ejecutivo (la copia simple de un acto administrativo). El aspecto disímil entre el precedente y este caso es la pretensión, para el cobro de las obligaciones que el Estado le adeuda a un particular.

Esta Sala, reitera que la señora Rafaela Salamanca, tiene la opción de solicitarle a la Gobernación de Boyacá, que se expida la primera copia del original, ya que en las entidades públicas recae la obligación de guarda y custodia de sus archivos. Si tal copia le fuera negada, la accionante pueda demandar que se expida, tal y como se acreditó en los precedentes mencionados.

5.5. En definitiva, hay que tener en claro dos aspectos centrales a partir de los cuales se torna inconducente orientar la decisión del presente caso de la misma manera en que se solucionaron los precedentes citados, a saber: i) ninguno de ellos versa sobre proceso ejecutivo, por el contrario se trata de asunto declarativo; y ii) respecto al tipo de documento sobre el cual existe duda, en el precedente, en ninguna circunstancia, es el título ejecutivo, sino que recaen sobre pruebas documentales que pueden ser aportados a un proceso judicial de una manera diferente respecto a la que se exige al título ejecutivo. En este caso, el apoderado de la señora Rafaela Salamanca aporta la copia de un acto administrativo mediante el cual se le reconoció un derecho, y omite arribar al proceso el título ejecutivo debidamente configurado, es decir, que este acorde a lo dispuesto en el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, que dispone que sea la primera copia.

5.6. Brevemente hay que precisar que el título ejecutivo[26] es el documento principal a partir del cual se desarrolla el proceso ejecutivo, es por ello que la exigencia de que el título ejecutivo sea la primera copia del original según lo dispone el artículo 115 del C.P.C. consiste en dotar de seguridad al sujeto procesal que va a ser condenado, en este caso, a una entidad pública, lo que se traduce en la certeza que tendrá el deudor de que no será ejecutado por la misma obligación en una oportunidad ulterior. Tal es la imprecisión que contiene la demanda presentada por el apoderado de la señora Rafaela Salamanca Rodríguez, quien aportó la copia de la resolución DJ 2190 de octubre 15 de 1999, que contenía el reconocimiento de una obligación, que da fe de la existencia de un acto

administrativo, pero no da fiabilidad sobre que corresponde el título a la primera copia del acto administrativo, y por tanto no reúne las condiciones para dar principio y fin a un proceso ejecutivo.

5.7. Por todo lo expuesto en precedencia, se confirmará la sentencia proferida en mayo 16 de 2013 por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, que confirmó la dictada en abril 3 del mismo año por la Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, Sala Penal, que negó la acción de tutela incoada por la señora Rafaela Salamanca de Rodríguez, mediante apoderado.

III.- DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida en mayo 16 de 2013 por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, que confirmó la dictada en abril 3 del mismo año por la Sala Laboral de esa corporación, negando la acción de tutela instaurada por la señora Rafaela Salamanca Rodríguez, identificada con cédula de ciudadanía N° 23.581.603 de Firavitoba, mediante apoderado, contra la Sala Laboral, del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja.

Segundo.- Por Secretaría General de esta corporación, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[2] Minuto 9:44 del audio.

[3] Cfr. minuto 2:19 del audio.

[4] Cfr. minuto 19:02 ibídem.

[5] Cfr. T-133 de febrero 14 de 2010 y T-383 de mayo 16 de 2011, ambas con ponencia de quien ahora cumple igual función.

[6] La Corte Constitucional ha abordado el tema de la tutela contra providencias judiciales en un gran número de pronunciamientos, pudiendo destacarse, entre muchos otros, los fallos T-079 y T-173 de 1993, T-231 de 1994, T-492 y T-518 de 1995, T-008 de 1998, T-260 de 1999, T-1072 de 2000, T-1009 y SU-1184 de 2001, SU-132 y SU-159 de 2002; T-481, C-590 y SU-881 de 2005; T-088, T-196, T-332, T-539, T-590, T-591, T-643, T-780 y T-840 de 2006; T-001, T-147, T-247, T-364, T-502A, SU-540, T-680, T-794, T-987 y T-1066 de 2007; T-012, T-210, T-240, T-350, T-402, T-417, T-436, T-831, T-871, T-891, T-925, T-945, T-1029 y T-1263 de 2008; T-093, T-095, T-199 y T-249 de 2009; T-024, T-105, T-337, T-386 de 2010; T-464, T-703, T-786 y T-867 de 2011; T-010, SU-026, T-042 y T-071 de 2012 ; T-169 y T-464 de 2013 entre otras.

[7] Cfr., sobre este tema, entre muchas otras, las sentencias T-008 de enero 22 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-357 de abril 8 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería, y T-952 de noviembre 16 de 2006, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[8] Las clasificaciones consignadas en las consideraciones del fallo C-590 de 2005, relacionadas con los “requisitos generales de procedencia” y las “causales generales de procedibilidad”, han sido reiteradas entre muchas otras en las sentencias SU-813 de octubre 4 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería; T-555 de agosto 19 de 2009, M. P. Luis

Ernesto Vargas Silva; T-549 de agosto 28 de 2009, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; y T-268 de abril 19 de 2010, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[9] “Sentencia T-173/93.”

[10] “Sentencia T-504/00.”

[11] “Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05.”

[12] “Sentencias T-008/98 y SU-159/2000.”.

[13] “Sentencia T-658-98.”

[14] “Sentencias T-088-99 y SU-1219-01.”

[15] “Sentencia T-522/01.”

[16] “Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01”.

[17] T-518 de noviembre 15 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, citada a su vez en la T-1036 de noviembre 28 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

[18] M. P. Álvaro Tafur Galvis.

[19] Ya citada.

[20] El artículo 254 del Código de Procedimiento Civil establece: “ARTÍCULO 254. VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627 <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 117 del Decreto 2282 de 1989.

El nuevo texto es el siguiente:> Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:

1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.

2. Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada

que se le presente.

3. Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa”.

[21] El numeral 2° del inciso 2° del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil consagra: “ARTÍCULO 115. COPIAS DE ACTUACIONES JUDICIALES. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en los términos del numeral 6) del artículo 627 <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 63 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> De todo expediente podrán las partes o terceros solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes:

1. Cuando la copia sea parcial, la parte que no la haya solicitado podrá pedir a su costa que se agreguen piezas complementarias, dentro del término de ejecutoria del auto que la ordene. El juez negará la agregación de piezas notoriamente inconducentes y decretará de oficio las que estime necesarias para evitar abusos con actuaciones incompletas.

2. Si la copia pedida es de una sentencia o de otra providencia ejecutoriada que ponga fin al proceso, apruebe liquidación de costas, fije honorarios o imponga condenas, se ordenará de oficio agregar las piezas que acrediten su cumplimiento, si lo hubiere.

Solamente la primera copia prestará mérito ejecutivo; el secretario hará constar en ella y en el expediente que se trata de dicha copia. Si la providencia contiene condenas a favor de diversas personas, a cada una de ellas se le entregará su respectiva copia.

En caso de pérdida o destrucción de la mencionada copia, podrá la parte solicitar al juez la expedición de otra sustitutiva de aquélla, mediante escrito en el cual, bajo juramento que se considerará prestado con su presentación, manifieste el hecho y que la obligación no se ha extinguido o sólo se extinguió en la parte que se indique. Además manifestará que si la copia perdida aparece, se obliga a no usarla y a entregarla al juez que la expidió, para que éste la agregue al expediente con nota de su invalidación.

3. También se ordenará la expedición de las copias que solicite una autoridad en ejercicio de sus funciones; en este caso, las partes no podrán pedir la agregación de nuevas piezas.

4. La expedición de copias de la totalidad de un proceso terminado, en el cual no esté pendiente ningún trámite previsto por la ley, se ordenará mediante auto de cúmplase.

5. A petición verbal de cualquier persona, el secretario expedirá copias no autenticadas del expediente o de parte de éste, en trámite o archivado sin necesidad de auto que las autorice. Tales copia no tendrán valor probatorio de ninguna clase.

6. Las copias podrán expedirse mediante transcripción o reproducción mecánica.

7. Las copias auténticas requerirán auto que las ordene y la firma del secretario”.

[22] Cfr. T-996 de 2012, f. 22.

[23] Cfr. T-996 de 2012, f. 25.

[24] Asunto de radicación 31710, M. P. Rigoberto Echeverri Bueno.

[25] Cfr. mminuto 9:44 del audio.

[26] Cfr. sentencia T-996 de 2012, ya citada que desarrolló todo lo relacionado con el título ejecutivo y los requisitos que debe contener para ser exigible la obligación.