

DEBIDO PROCESO-Contenido

DEBIDO PROCESO-Alcance

El derecho al debido proceso hace referencia a un conjunto complejo de circunstancias (por ejemplo, la definición del status de las personas, o la consagración de actos, etapas, oportunidades e intercambios), señaladas por la Constitución y la ley que “protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso”, asegurándole a lo largo del mismo la posibilidad de defender sus intereses mediante el señalamiento expreso de los requisitos y obligaciones que debe cumplir y de los recursos con los que cuenta para impugnar las decisiones de la autoridad. Pero también la existencia de un principio de esta naturaleza refiere la necesidad de dar cumplimiento a una secuencia de actos, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, que persiguen un objetivo adicional: la racionalización del ejercicio del poder de tal manera que se reconozca en la ley, y no en la voluntad, en la fuerza, o en la arbitrariedad, la forma de resolución de las contenciones de derecho. Así, como tantas veces lo ha dicho la Corte, “las actuaciones que adelanten los funcionarios judiciales o las autoridades administrativas, deben observar y respetar en todo momento las normas que regulen los procedimientos a seguir, con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción” .

DEBIDO PROCESO-Alcance

La necesidad de racionalizar el ejercicio del poder público y privado hace necesario un proceso que garantice (i.) la definición de los elementos básicos que estructuran cualquier relación jurídica, señalando tanto los supuestos relevantes para reconocer una conducta como jurídicamente significativa, como los efectos (consecuencias o sanciones) que se siguen de su incumplimiento, (ii.) la identificación de la autoridad que es el tercero imparcial competente para adoptar las decisiones relativas a los desacuerdos que surjan en la relación jurídica, (iii) la existencia de medios jurídicos (acciones o recursos) que se puedan emplear en los casos en los que quienes hacen parte de una determinada relación jurídica estiman necesario la intervención de un tercero (la autoridad competente) para resolver las posibles

diferencias que se originan en dicha relación jurídica, (iv.) el conocimiento por parte de todos los interesados, tanto de los elementos que estructuran la relación jurídica que se establece y sus efectos concretos, como de los remedios jurídicos de los que gozan las partes para proteger sus intereses, y, finalmente, (iv.) el efectivo ejercicio de las herramientas jurídicas con las que el interesado puede adelantar su defensa ante las autoridades o terceros. Estos elementos, tanto procedimentales como sustanciales, estructuran la garantía del debido proceso.

ICETEX-No requiere intervención judicial para ordenar retención de salarios de deudores morosos

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL EFICAZ-Controversias sobre la decisión del Icetex/ACCION DE TUTELA-Improcedencia por existir otro medio de defensa

Referencia: expediente T- 389327

Acción de tutela instaurada por ERASMO MARTINEZ BETANCUR contra la Dirección Seccional de la Administración Judicial de Antioquia y el Instituto Colombiano de Estudios Técnicos y en el Exterior -ICETEX-.

Tema:

Debido proceso administrativo – criterios para establecer el proceso debido

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., septiembre cuatro (4) de dos mil uno (2001)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, han proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El señor ERASMO MARTINEZ BETANCUR presentó acción de tutela contra la Dirección Seccional de la Administración Judicial de Antioquia y el Instituto Colombiano de Estudios Técnicos y en el Exterior -ICETEX-, con el propósito de lograr la protección del derecho fundamental al debido proceso -en particular el derecho a la defensa-, que estima vulnerado por parte de dichas entidades. Los hechos en los que se sustentan sus pretensiones pueden resumirse de la siguiente manera:

1.1.1. El peticionario es deudor solidario de un crédito educativo otorgado por el ICETEX a favor del señor Marvin Alberto Acevedo de la Osa.

1.1.2. Ante el incumplimiento en el pago por parte del beneficiario del préstamo, el ICETEX decidió descontar del salario del actor (a partir del mes de julio de 2000), las cuotas de amortización del aludido crédito, a razón de \$195.140 pesos mensuales.

1.1.3. Al indagarse por el fundamento o causa -i.e título jurídico- que justifica las deducciones hechas al actor, la Dirección Seccional de la Administración Judicial de Antioquia afirmó que dicho procedimiento fue ordenado “mediante una comunicación del ICETEX sustentada en el artículo 16 del Decreto 3155 de 1968”¹.

2. Fundamentos y pretensiones de la acción de tutela

2.1. Considera el actor que el comportamiento desplegado por el ICETEX “vulnera flagrantemente la Constitución y la Ley”, pues las deducciones salariales efectuadas no han sido ordenadas por una “autoridad judicial” que, como resultado de un proceso debidamente efectuado, estableciera el incumplimiento del deudor y decretara el pago de las cantidades adeudadas².

2.2. Los aludidos descuentos salariales han menguado la capacidad económica del peticionario, en perjuicio de su condición de “padre y sustento de una familia”³.

2.3. Se solicita, entonces, que se ordene al ICETEX y a la Dirección Seccional de La Administración Judicial de Antioquia la suspensión de las deducciones realizadas y la restitución de los dineros indebidamente recaudados desde julio del año 2000.

3. Primera Instancia

3.1.1. “De la argumentación fáctica esgrimida por el actor no se infiere la existencia real, cierta y manifiesta de los derechos fundamentales del debido proceso y de defensa que dice el demandante le están soslayando por el hecho de estarle deduciendo las cuotas de una obligación por él suscrita, deducción que por demás se encuentra fundamentada en las normas que de manera específica regulan la materia”⁴.

3.1.2. “Si la tutela se consagró como un mecanismo de defensa de los derechos fundamentales y estos no están siendo violados o amenazados, pues la misma es improcedente. Más aún cuando el afectado cuenta con otros medios de defensa judiciales previamente dispuestos por el legislador y que de manera alguna puede obviar el Juez Constitucional, a menos que se evidenciara la existencia de un perjuicio remediable, circunstancia que no es aplicable al caso”⁵.

4. Segunda Instancia

4.1. La Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín, quien conoció de la impugnación contra el fallo de primera instancia, decidió revocar la decisión de primera instancia y en su lugar, conceder la acción de tutela del derecho al debido proceso, ordenando que en el término de 48 horas se restituya el dinero indebidamente retenido al peticionario. Estas son las razones en las que se apoya el fallo:

4.1.1. “[U]na cosa es que el ICETEX tenga la facultad para ordenar el pago por nómina de las cuotas de amortización de los préstamos, lo que previamente tiene que autorizar el mutuario; y otra bien distinta es que se atribuya jurisdicción para ordenar la retención del salario del deudor moroso; lo que equivale a embargo del salario que es medida cautelar; apresurada e indebida interpretación de la norma que derivó en la arbitraria determinación de la retención del salario”⁶.

4.1.2. “Al ordenar el ICETEX la retención de parte del salario del solicitante y obedecer la orden la Dirección Seccional de la Rama Jurisdiccional de Antioquia, infringieron el deber jurídico de respeto que les incumbía frente al reclamante titular del derecho subjetivo fundamental del debido proceso y en su calidad de deudor, que, por tanto, resultó quebrantado dado el desconocimiento del significado de las normas constitucionales

citadas”7.

5. Pruebas ordenadas por la Sala Tercera de Revisión

5.1. Mediante auto del 13 de marzo de dos mil uno⁸, la Sala Tercera de Revisión de Tutelas solicitó, tanto al ICETEX como a la Dirección de la Administración Judicial de Antioquia, remitir la información correspondiente al proceso de cobro jurídico adelantado contra el peticionario, en virtud del incumplimiento en el pago del crédito educativo otorgado al señor Marvin Alberto Acevedo de la Osa. Vencido el término otorgado para el envío del material probatorio solicitado, la Sala decidió requerir a las entidades mencionadas⁹, pues los datos entregados eran incompletos. Finalmente, mediante comunicaciones recibidas por la Corte Constitucional el 23 de marzo y 4 de abril y el 15 de mayo del año en curso, la documentación pertinente fue allegada. La debida valoración de dichas pruebas se hará en las consideraciones y fundamentos de esta providencia.

II CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

1.1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la acción de tutela presentada, en virtud de lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2. Problema jurídico

2.2. Con este propósito, será necesario (i.) hacer algunas precisiones acerca del concepto y alcance del derecho al debido proceso, con el propósito de establecer su campo de aplicación no sólo en las actuaciones judiciales sino también en las administrativas. Luego, se procederá a (ii.) precisar si es posible afirmar la violación de dicha garantía en el caso particular.

3. Sobre el concepto y alcance del derecho al debido proceso

3.1. Buena parte de la eficacia que se predica de un ordenamiento jurídico como

instrumento social encaminado a proteger los derechos fundamentales de los miembros de una comunidad y resolver los conflictos que se presentan entre diferentes actores sociales, depende de la existencia de ciertos principios que garanticen el debate razonado de los argumentos enfrentados, y permitan que las demandas y pretensiones que presentan los ciudadanos en defensa de sus intereses, puedan ser discutidas y resueltas sobre la base de procedimientos claramente establecidos por las normas jurídicas; de esta manera, se evita la incertidumbre o la arbitrariedad en la definición de los derechos reconocidos a los individuos por la Constitución y la ley. Desde esta perspectiva, la consagración del debido proceso como principio articulador de las controversias jurídicas es fundamental para asegurar la efectividad del derecho, no sólo en las actuaciones que comprometen al Estado y a los ciudadanos, sino también en el ámbito específico del intercambio jurídico entre los particulares.

3.2. Es necesario, entonces, comprender el contenido y el alcance del derecho fundamental al debido proceso dentro de la construcción del modelo de sociedad democrática y participativa que anima la Constitución Política de 1991, señalando que se trata de una garantía que no se agota en el marco de las controversias judiciales, pues también se aplica a otro tipo de situaciones que incluyen toda actuación administrativa (artículo 29 inciso 1 C.P.). Esta descripción amplia del debido proceso ya ha sido expresada por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. En efecto, se distinguía entre una y otra realidad jurídica, en tanto ese derecho buscaba, en sus primeros tiempos asegurar la libertad física, y, sólo gradualmente se extendió a procesos de naturaleza no criminal, a las demás formas propias de cada juicio, según el texto constitucional anterior; ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador”¹⁰.

Ahora bien, los principios a través de los cuales se expresa esta garantía constitucional al

debido proceso también han sido objeto de estudio por parte de la Corte. En palabras de este Tribunal:

“Como las demás funciones del estado, la de administrar justicia [o también la de ejercer el poder jurídico que el ordenamiento confiere a la administración y a los particulares], está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Éstos tienen prohibida cualquier acción que no este legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. Es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del derecho material”¹¹.

En este orden de ideas, el derecho al debido proceso hace referencia a un conjunto complejo de circunstancias (por ejemplo, la definición del status de las personas, o la consagración de actos, etapas, oportunidades e intercambios), señaladas por la Constitución y la ley¹² que “protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso”¹³, asegurándole a lo largo del mismo la posibilidad de defender sus intereses mediante el señalamiento expreso de los requisitos y obligaciones que debe cumplir y de los recursos con los que cuenta para impugnar las decisiones de la autoridad. Pero también la existencia de un principio de esta naturaleza refiere la necesidad de dar cumplimiento a una secuencia de actos, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, que persiguen un objetivo adicional: la racionalización del ejercicio del poder de tal manera que se reconozca en la ley, y no en la voluntad, en la fuerza, o en la arbitrariedad, la forma de resolución de las contenciones de derecho. Así, como tantas veces lo ha dicho la Corte, “las actuaciones que adelanten los funcionarios judiciales o las autoridades administrativas, deben observar y respetar en todo momento las normas que regulen los procedimientos a seguir, con el fin de preservar las garantías - derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción” –énfasis no original-¹⁴.

3.3. De ahí que deba reiterarse que las fronteras del debido proceso, en los términos del artículo 29 de la Constitución, se expanden más allá del ámbito de la contienda judicial que

se resuelve en los juzgados, o de los procedimientos en los que una autoridad administrativa debe imponer una sanción, perfeccionar un contrato o ejecutar una de sus decisiones¹⁵. La necesidad de racionalizar el ejercicio del poder público y privado hace necesario un proceso que garantice (i.) la definición de los elementos básicos que estructuran cualquier relación jurídica, señalando tanto los supuestos relevantes para reconocer una conducta como jurídicamente significativa, como los efectos (consecuencias o sanciones) que se siguen de su incumplimiento, (ii.) la identificación de la autoridad que es el tercero imparcial competente para adoptar las decisiones relativas a los desacuerdos que surjan en la relación jurídica, (iii) la existencia de medios jurídicos (acciones o recursos) que se puedan emplear en los casos en los que quienes hacen parte de una determinada relación jurídica estiman necesario la intervención de un tercero (la autoridad competente) para resolver las posibles diferencias que se originan en dicha relación jurídica, (iv.) el conocimiento por parte de todos los interesados, tanto de los elementos que estructuran la relación jurídica que se establece y sus efectos concretos, como de los remedios jurídicos de los que gozan las partes para proteger sus intereses, y, finalmente, (iv.) el efectivo ejercicio de las herramientas jurídicas con las que el interesado puede adelantar su defensa ante las autoridades o terceros.

Estos elementos, tanto procedimentales como sustanciales, estructuran la garantía del debido proceso. Sin embargo, de cada relación de poder, según los bienes jurídicos en juego, las partes, el marco jurídico en el que está inserta dicha relación y el contexto real de la misma determinan la manera como estos elementos han de ser regulados y aplicados para que se respete el debido proceso. Por ejemplo, en materia penal, las exigencias del debido proceso son mucho mayores que en otras materias, aún afines, como la disciplinaria; igualmente, el debido proceso judicial es generalmente más riguroso que el debido proceso administrativo. Así, desde el punto de vista constitucional la cuestión central a determinar se resume en la siguiente pregunta: ¿cuál es el proceso debido dadas las características de la relación de poder que surge del caso, la importancia de los bienes jurídicos en juego, la situación de los posibles afectados, el marco jurídico de la relación y el contexto real en el cual se ha de tomar la decisión? Después de establecer constitucionalmente cuál es el proceso debido es posible determinar si se violó el debido proceso en el caso concreto. Este es el punto que se analizará a continuación.

4. De la presunta violación del debido proceso por parte de las entidades demandadas

4.1. En el presente caso, la acción de tutela presentada por el actor se funda en la presunta violación de su derecho al debido proceso como resultado de la decisión tomada por la Dirección Seccional de la Administración Judicial de Antioquia y el Instituto Colombiano de Estudios Técnicos y en el Exterior -ICETEX-, mediante la que se procedió a hacer efectivo el pago de un crédito de educación vencido del cual el peticionario es solidariamente responsable. Las entidades demandadas afirman, por su parte, que el comportamiento desplegado en este caso, se sustenta en la aplicación de expresas disposiciones legales en las que se faculta al ICETEX para procurar el pago de los créditos otorgados a los particulares que se encuentren vencidos, acudiendo al cobro de lo debido, mediante descuento salarial, pudiendo ordenar al pagador de la parte pasiva que proceda a hacer las deducciones del caso.

En efecto, luego de revisar las pruebas y los escritos remitidos por las partes que actúan en el presente proceso, se puede constatar que la decisión tomada por el ICETEX que finalmente terminó en la orden de descuento del salario del señor Erasmo Martínez Betancur dirigida a la Dirección Seccional de la Administración Judicial de Antioquia se sustenta en la aplicación de lo dispuesto por el artículo 16 del Decreto 3155 de 1968 “por el cual se reorganiza el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior” que reproduce el texto de una disposición ya vigente desde años atrás en el ordenamiento legal. Dice la referida disposición:

‘Las cuotas de amortización y los intereses vencidos por concepto de los préstamos que verifica el ICETEX, deberán ser deducidos y retenidos por los pagadores de las entidades o personas, así públicas como privadas a que tales deudores presten sus servicios mediante orden expresa del Director o Subdirector del ICETEX, las cuales deberán ser entregadas a la Tesorería del mismo Instituto.

‘Parágrafo. Las personas obligadas a la deducción y retención de que trata este artículo que no cumplan su obligación sufrirán multas de \$ 10.00 a \$ 500.00 que impondrá la Contraloría General de la República, previa comprobación de los hechos’”.

Ahora bien: ¿tras la aplicación de esta norma por parte del ICETEX y de la Dirección Seccional de la Administración Judicial de Antioquia se configura una violación al debido proceso?

4.2. En el presente caso, la decisión que toman las entidades demandadas se apoya en un

precepto que crea un procedimiento particular para obtener el pago de las cuotas y créditos obtenidos por los beneficiarios del ICETEX –el referido artículo 16 del Decreto 3155 de 1968-; dicho trámite específico se sustenta en la posibilidad de crear una serie de condiciones que faciliten la labor de un ente estatal encargado de brindar a los particulares recursos que les permitan adelantar su capacitación profesional y obtener el pago de los créditos concedidos de tal forma que pueda continuar con su labor de patrocinio de todos los particulares que ven, a través del ICETEX, la única forma de continuar sus estudios. No se trata, entonces, de una entidad crediticia cualquiera que se lucra de los préstamos concedidos a los usuarios del sistema financiero.

Así, los términos en los que se desarrolla la relación jurídica entre el ICETEX y el beneficiario del crédito están contenidos en el Reglamento de Crédito Educativo que reproduce el contenido de textos legales como el recién aludido y hace parte integrante de los respectivos contratos que se firman entre las partes interesadas¹⁶. Dichas disposiciones y el texto mismo del contrato, se encargan de (i.) definir las características del crédito a mediano plazo que se concede¹⁷, el sistema de desembolsos que se aplicará¹⁸, las obligaciones y responsabilidades del beneficiario¹⁹, y las obligaciones y responsabilidades de los deudores solidarios²⁰, dentro de las cuales se establecía, no sólo que todos los deudores responderían solidariamente por el monto total del préstamo acordado²¹, sino, adicionalmente, que ante el incumplimiento en el pago, existía la posibilidad de efectuar descuentos salariales en aplicación de las disposiciones legales vigentes²²; al mismo tiempo, (ii.) de la propia naturaleza del contrato acordado entre las partes, se puede inferir con claridad que ante el surgimiento de posibles discrepancias, éstas deben acudir ante las autoridades ordinarias competentes para buscar una solución²³; por otra parte, (iii.) todas estas circunstancias y condiciones, i.e., el alcance de la responsabilidad de los sujetos pasivos de la obligación y las diferentes formas como podría lograrse el pago de lo debido, fueron expresamente comunicadas tanto al petitionario como a los demás deudores quienes las aceptaron y ratificaron su compromiso²⁴. Finalmente, (iv.) la determinación tomada por la administración (en cabeza del ICETEX) no ha impedido al petitionario ejercer su derecho a la defensa ni limitado ninguno de sus otros derechos reconocidos por la Constitución.

4.3. De todo lo anterior se desprende con claridad, que el ICETEX no necesita de una intervención judicial previa para ordenar las retenciones de los salarios de deudores que se encuentran en mora por vencimiento en el pago de las cuotas de amortización, pues la ley ha

facultado al director de la entidad (al director regional habrá de entenderse en el presente caso), para remitir la orden de retención a quienes fungen como pagadores de dichos deudores. De tal circunstancia eran conocedores todos los obligados –entre ellos el peticionario-, la aceptaron al firmar el contrato e incluso autorizaron medios jurídicos adicionales para que su obligación solidaria se hiciera efectiva, firmando un pagaré en blanco²⁵. Ahora bien, esta posibilidad legal que se le otorga al ICETEX y que en el caso particular fue previamente conocida y aceptada por el peticionario, no significó que al deudor se le hubiera negado el derecho de defensa o limitado la posibilidad de presentar los recursos jurídicos ante la jurisdicción competente para controvertir la decisión de la administración y abogar de esta forma por sus intereses. Sin duda, para contradecir el acto administrativo que decretó y ordenó la retención salarial, el afectado podía acudir a la vía gubernativa o a la jurisdicción contencioso administrativa, posibilidad que, de acuerdo con las pruebas que reposan en el expediente, no se le desconoció al interesado quien, en todo caso, no hizo alusión a la vulneración de sus derechos fundamentales por esta circunstancia.

Sin duda, todos estos eventos eran suficientemente conocidas por el actor, con quien el ICETEX, además, se comunicó en varias oportunidades buscando llegar a una solución que permitiera recobrar el monto del préstamo sin tener que ordenar la retención salarial prevista en la ley y contenida en el contrato firmado entre las partes²⁶. La actuación de la demandada no fue sorpresiva ni secreta para el actor y tampoco configuró una violación de los derechos fundamentales del actor, pues como se verá más adelante el ICETEX no requería de una orden judicial para proceder a exigir y asegurar el pago de lo debido.

Llama la atención de la Sala el hecho de que el peticionario, conocedor desde meses atrás de la mora en la que se encontraba su deuda, oportunamente informado sobre los efectos que su incumplimiento le acarrearía, igualmente requerido para que se pusiera en contacto con el acreedor para llegar a una fórmula de acuerdo que permitiera el recaudo de lo debido, y pudiendo acudir ante la autoridad administrativa competente para poder impugnar la decisión tomada, haya decidido no hacer uso de cualquiera de esas herramientas y acudir directamente ante el juez de tutela para plantearle una situación que no vulnera el derecho al debido proceso en los términos ya referidos. El peticionario desvirtúa y debilita la acción de tutela cuando la usa de manera estratégica para proponer una discusión que pudo plantear frente a la entidad que presuntamente desconoce sus derechos fundamentales o la jurisdicción competente en la materia.

Finalmente, es menester señalar que la orden de retención No. 02-117 mediante la que el ICETEX solicita al tesorero de la Rama Judicial de Antioquia el descuento salarial del peticionario²⁷ hace alusión a los hechos que sirvieron de fundamento para dar la orden de retención, invoca las razones legales que justificaban el proceder de la administración y establece la consecuencia jurídica que se origina por el incumplimiento de los deudores.

Este acto administrativo, sustentado en eventos y normas plenamente conocidos por el peticionario tal y como lo señala la ley²⁸, pudo haber sido controvertido, antes o después de que se ejecutara ante las autoridades competentes.

4.4. Por último, el análisis constitucional de la actuación del ICETEX también debe tener en cuenta el nivel de impacto de la medida. En eventos como este, el funcionario administrativo que emite la orden y el pagador a quien se le remite para cumplirla deben velar, además, por la protección del salario mínimo, vital y móvil de los trabajadores comprometidos tal y como lo señalan las normas vigentes en la materia, entre otras los artículos 94 y 95 del Decreto reglamentario 1848 de 1969 que señalan las deducciones permitidas²⁹. Dicho deber ha sido cumplido en el presente caso por las demandadas quien expresamente señalan el acatamiento de las disposiciones legales que protegen la intangibilidad salarial, permitiendo sólo excepcionalmente algunas deducciones y descuentos:

- (i.) Para cuotas sindicales conforme a los trámites legales respectivos.
- (ii.) Para cubrir deudas y/o aportes de cooperativas de las cuales sea socio el funcionario o empleado.
- (iii.) Para satisfacer el valor de las sanciones pecuniarias impuestas al funcionario o empleado con sujeción a los procedimientos que regula el Decreto ley 1888 de 1989.
- (iv.) Para cubrir deudas de consumo contraídas con almacenes y servicios de Cajas de Subsidio Familiar.

De otra parte, el ordenamiento legal también autoriza a los pagadores para efectuar deducciones que afecten el salario en los siguientes casos:

- (i.) Cuando exista mandamiento judicial que así lo ordene en cada caso particular, con indicación precisa o determinable de la cantidad que deba retenerse y su destinación.

(ii.) Cuando lo autorice por escrito el funcionario o empleado en cada caso particular, a menos que la deducción afecte el salario mínimo legal vigente o la parte inembargable del salario ordinario, casos en los cuales no podrá efectuarse la deducción solicitada.

En este orden de ideas, la orden de descuento que hizo el ICETEX en el caso objeto de estudio, se enmarca dentro de ésta última posibilidad de forma tal que ninguno de los entes demandados vulneró el derecho al debido proceso del actor, pues al efectuar dicha operación para obtener el pago de lo debido, se limitaron a ejercer una atribución administrativa contemplada en la ley, para la cual no requerían la intervención de ningún funcionario judicial. Al proceder de esta forma, no desconocieron los derechos del peticionario puesto que éste conocía con precisión el contenido y alcance de su responsabilidad con ocasión del incumplimiento de la obligación pactada y aceptó voluntariamente sus efectos; por otra parte, al señor Martínez Betancur no se le ha limitado la posibilidad de acudir ante las autoridades competentes o ejercer los mecanismos jurídicos existentes en el evento que considere que la actuación de la autoridad es contraria a derecho. Finalmente, ninguno de los derechos constitucionalmente reconocidos al accionante ha sido vulnerado, pues en todo caso la orden de retención salarial dada por el ICETEX ha sido cumplida por la dirección seccional de la rama judicial en armonía con las disposiciones constitucionales (artículos 25 y 53 C.P.) y legales que velan por la preservación del salario y la defensa del mínimo vital de los trabajadores³⁰.

El proceso administrativo debido en los casos en que el ICETEX cobra las cuotas de amortización, ordenando al pagador del deudor la retención de la porción salarial correspondiente, se satisface con la estricta aplicación de las leyes que expresamente prevén y limitan dicha facultad y el conocimiento y autorización previas por los destinatarios de tal decisión, al momento de la firma del contrato, no de la ejecución del mismo. Por lo tanto, en el presente caso no se viola el derecho fundamental al debido proceso (consagrado en el artículo 29 de la Constitución), puesto que el ICETEX no precisaba de la intervención de la autoridad judicial alguna para proceder de la forma como lo hizo.

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

RESUELVE:

Primero.- Revocar el fallo proferido por el Tribunal Superior de Medellín el seis (6) de septiembre de 2000, y en su lugar confirmar el fallo del Juzgado Séptimo Civil del Circuito de la misma ciudad del catorce (14) de agosto de 2000 mediante el que se negó la tutela presentada por el peticionario al no encontrar vulneración del derecho al debido proceso.

Segundo.- Librar, por medio de la Secretaría General, las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. folio 5 del expediente.

2 Cfr. Ibid.

3 Cfr. Ibid.

4 Cfr. folio 44 del expediente.

5 Cfr. Ibid.

6 Cfr. folio 60 del expediente.

7 Cfr. Ibid.

8 Cfr. folio 74 del expediente.

9 Cfr. folio 107 del expediente.

10 Corte Constitucional Sentencia T-552 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz. En esta oportunidad, la Corte Constitucional protegió el debido proceso del peticionario ordenando “al señor Inspector del Rodadero -Magdalena- o a quien corresponda el cumplimiento de la medida de policía proferida mediante la resolución del 8 de agosto de 1991 por la Secretaría Distrital de Santa Marta: Statuo-Quo y restablecimiento de las cosas en el estado en que se encontraban al momento de practicar la inspección judicial en el predio denominado “CARTAGO”, en el sector del aeropuerto de esta jurisdicción”.

11 Corte Constitucional Sentencia T-001 de 1993 M.P. Jaime Sanín Greiffestein. En este caso, la peticionaria presentó tutela demandando el amparo de su derecho al debido proceso, pues la conducta de un Inspector de Policía, dentro del trámite de restitución del inmueble arrendado por la actora, resultaba contraria a la Constitución. En efecto, la autoridad demandada, al ordenar la devolución del inmueble en favor del arrendatario, vulneró el derecho al debido proceso, pues carece de competencia para dictar una orden semejante resolviendo, de paso, el proceso de restitución. La Corte, en dicha oportunidad, señaló que “decretada la nulidad en los términos expuestos, la simple razón y la equidad indican que el tenedor contractual -el arrendatario- debía ser devuelto en el uso del inmueble, cosa distinta a la dispuesta por la Inspección de Policía en el auto materia de la demanda”. La doctrina sentada en materia de debido proceso en este fallo, ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias T- 458 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía); C-339 de 1996 (M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez); T-078 de 1998 (M.P. Hernando Herrera Vergara); T-557 y T-945 de 1.999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa); T-1739 de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

12 Concretamente ha dicho la Corte: “El derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 29 de la Carta Política, comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos

e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales”. Cfr. Sentencia T-416 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esta oportunidad la Corte confirma los fallos de instancia que negaron la tutela del derecho al debido proceso pues consideró que no le asistía razón al actor al demandar los autos proferidos por jueces de la República dentro del proceso civil que le negó la petición de nombramiento como curador de un demente. Para la Corte, la actuación de los jueces demandados no constituyó vía de hecho.

13 Corte Constitucional Sentencia T-475 de 1998 M.P. Hernando Herrera Vergara. En este proceso se solicita se declare la nulidad de la resolución de acusación proferida por el Fiscal 233 Delegado ante los Jueces Penales del Circuito de esta ciudad, dentro de un proceso penal adelantado contra el peticionario, por la presunta comisión del delito de estafa. En opinión del actor, dicha decisión se sustentó en una prueba adquirida con violación al debido proceso por falta de competencia del investigador para valorar una prueba civil (asunto donde presuntamente se cometió el hecho ilícito), constituyéndose dicha decisión en una vía de hecho. La Corte, luego de la revisión de los hechos y pruebas del caso decidió negar la tutela, pues no encontró motivo alguno de reproche en la actuación del demandado.

14 Corte Constitucional Sentencia T-073 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta oportunidad la Sala Octava de decisión no encontró que la Fiscalía Delegada ante el Tribunal Superior de Neiva hubiese incurrido en vía de hecho al declarar la preclusión de la investigación en el proceso por hurto en el que estaba en juego la declaración de una presunta sociedad de hecho conformada entre distintos sujetos (uno de ellos el peticionario en sede de tutela).

15 Estos procedimientos de la administración han sido identificados por la jurisprudencia de la Corte como procesos sancionatorios, contractuales y ejecutivos que entran dentro de la órbita de aplicación del artículo 29 Superior. Cfr. la ya citada sentencia T-522 de 1992 M.P. Fabio Morón Díaz.

16 Cfr. folio 88 del expediente. La incorporación del Reglamento de Crédito Educativo en el que, entre otras cosas, se prevé la forma de cobro de las cuotas adeudadas en la forma que ahora es objeto de contención se hace de manera expresa en la Cláusula Tercera del contrato suscrito entre el ICETEX, y los deudores solidarios del crédito (entre ellos el

tutelante).

17 Cfr. Cláusula Primera del Contrato suscrito entre Icetex y los señores Marvin Alberto Acevedo de la Osa (beneficiario), Jhon de Jesús Acevedo Suárez y Erasmo Martínez Betancur (folios 85 y ss. del expediente).

18 Cfr. Cláusula Segunda del referido contrato.

19 Cfr. Cláusula Cuarta y siguientes del referido contrato.

21 Ibid. Es claro el efecto que tiene la consagración de una obligación solidaria entre un acreedor y varios deudores (solidaridad pasiva). Tal como lo reconoce la legislación civil, en estos casos, “el acreedor podrá dirigirse contra todos solidarios conjuntamente, o contra cualquiera de ellos a su arbitrio, sin que a este pueda oponérsele el beneficio de división” (Cfr. artículo 1571 del Código Civil).

22 Esta eventualidad, alrededor de la cual gira la controversia planteada en la presente acción de tutela fue expresamente señalada en la Cláusula Décimo Segunda del contrato de crédito, plenamente aceptada por el peticionario.

23 Esta circunstancia, que claramente se desprende de la naturaleza del contrato, fue expresamente señalada por la representante de la Dirección Regional de la Administración Judicial de Antioquia quien acude a las normas contenidas en la legislación civil para señalar las reglas generales que dan sustento a la fijación de obligaciones solidarias que establecen particulares deberes entre todos los deudores. (Cfr., entre otros, los folios 115 y ss. del expediente).

24 La manifestación de voluntad expresada por los deudores del ICETEX en el presente caso está contenida no sólo en el texto mismo del contrato -que fue firmado por todos los implicados-, sino también en el pagaré en blanco que los deudores suscribieron posteriormente (al ICETEX le correspondía establecer, de ser necesario, las condiciones e intereses del pago) y en el acta de compromiso a la que llegaron todas las partes de la relación jurídica (Cfr. folios 85 y ss. del expediente).

25 Ibid. folios 85 y ss. del expediente.

26 En el expediente reposan varias comunicaciones enviadas por el ICETEX a los deudores del crédito (desde el 17 de marzo de 2000) en las que se solicitaba “acercase a nuestras oficinas, en el término de 8 días a partir de la fecha de la presente comunicación, con el fin de normalizar su cuenta” (Cfr. folios 22 y 23 del expediente), dicha solicitud estaba siempre acompañada de la alusión concreta a las consecuencias jurídicas a las que se exponía el actor en caso de no llegar a una solución que permitiera ponerse al día en su obligación, entre ellas, la retención salarial. A pesar de todo esto, “el ICETEX no logró resultados positivos para el pago de las obligaciones en mora”.

27 Cfr. folios 13 y ss. del expediente.

28 Cfr. artículos 28 y ss. del Código Contencioso Administrativo. Esta norma hace alusión a la necesidad de comunicar a los interesados o afectados por una actuación administrativa “la existencia de la actuación y el objeto de la misma”. En el presente caso, tal y como se ha visto, tanto en el contrato y la orden de retención expedida por el ICETEX, como en las comunicaciones enviadas al deudor desde el mes de marzo hacían referencia directa la posibilidad de la administración de ordenar la retención de salarios, que sólo vino a hacerse efectiva, luego de esperar que el peticionario solucionara su situación hasta el 30 de junio de 2000.

29 Estos criterios son aplicados por la dirección seccional de la rama judicial en el Departamento de Antioquia tal y como fue señalado en el comunicado remitido a la Corte por su representante (Cfr. Folios 115 y ss. del expediente). En dicho documento están contenidas las razones por las cuales para el pagador era claro, que en el presente caso, no era necesaria la existencia de orden judicial previa para proceder a la retención de una porción del salario de un deudor del Estado.

30 En efecto, la dirección seccional de la rama judicial de Antioquia informó a la Sala Tercera de Revisión que las cuotas deducibles del salario del peticionario (que ascienden a \$195.000 pesos mensuales) no afectan el monto inembargable de su asignación mensual (Cfr. folio 115 y ss. del expediente).