

Sentencia No. T-518/95

ACCION DE TUTELA-Procedencia

Quien se sienta amenazado o vulnerado por alguna actuación u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos que exprese la ley, puede invocar y hacer efectivos sus derechos constitucionales a través de las acciones contenidas en el ordenamiento, incluyendo la acción de tutela pero sólo en aquellos casos en los que el sistema jurídico haya dejado un vacío que impida a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia/VIA DE HECHO-Procedencia excepcional de tutela

En lo que tiene que ver con la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, ésta resulta procedente en todos aquellos casos en los que la actuación de la autoridad judicial carezca de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de la persona, incurriendo de esa manera en lo que se ha denominado como "vía de hecho".

VIA DE HECHO-Concepto

Las "vías de hecho" implican una decisión judicial contraria a la Constitución y a la Ley, que desconoce la obligación del Juez de pronunciarse de acuerdo con la naturaleza misma del proceso y según las pruebas aportadas al mismo. Los servidores públicos y específicamente los funcionarios judiciales, no pueden interpretar y aplicar las normas en forma arbitraria, pues ello implica abandonar el ámbito de la legalidad y pasar a formar parte de actuaciones de hecho contrarias al Estado de derecho, que pueden ser amparadas a través de la acción de tutela. No toda irregularidad procesal genera una vía de hecho, más aún cuando quien se dice afectado tiene la posibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios establecidos para solicitar la protección de sus derechos; pues no puede olvidarse que la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, es decir, que sólo es procedente a falta de otros mecanismos de defensa judicial.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Alcance del fallo

La procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales no autoriza al Juez constitucional para entrar a resolver sobre la cuestión litigiosa controvertida dentro del proceso, pues su labor se limita a analizar la conducta adoptada por el funcionario judicial, la cual se concreta a través de la providencia demandada. Si la decisión no es producto de una actuación arbitraria o abusiva sino el resultado de una confrontación objetiva y seria entre la normatividad aplicable y el caso concreto, dicha actuación no puede ser objeto de amparo constitucional a través del mecanismo de la acción de tutela. La labor del Juez constitucional, se limita a determinar si la actuación de la autoridad es producto de una actitud arbitraria y contraria al ordenamiento jurídico, mas no hace parte de sus funciones el inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial, tomando decisiones paralelas a las que cumple quien en ejercicio de su función constitucional lo conduce, pues no pueden desconocerse 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. El Juez, dentro del ámbito de su competencia, goza de plena libertad para interpretar las disposiciones legales aplicables a un caso concreto, aun cuando dicha interpretación sea contraria a los intereses de las partes.

VIA DE HECHO-Ejecución de obligaciones laborales/ INSTITUTO DE SEGUROS

SOCIALES-Ejecución de obligaciones laborales/PROCESO EJECUTIVO LABORAL-Embargabilidad de bienes

La decisión del Tribunal no encaja dentro de las premisas que determinan la existencia de una vía de hecho, pues su actuación no es el resultado de una conducta arbitraria opuesta a la ley y, por el contrario, la misma se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico existente. La conclusión a que ha llegado esta Sala, tiene como base la razonabilidad de los fundamentos jurídicos tomados en cuenta por el Tribunal en el auto en comento, y en su competencia autónoma para decidir sobre todos aquellos asuntos sometidos a su consideración. La actuación del Tribunal al negar en forma temporal el mandamiento de pago solicitado contra el ISS, se fundamentó en el hecho de que los bienes de dicha entidad hacían parte del presupuesto general de la Nación y por tanto su ejecución debía adelantarse de acuerdo con el trámite establecido.

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES-Pago de pensiones

En las leyes de presupuesto anual se advierten claramente los aportes hechos a favor del Instituto, y a su vez, señala que "la Nación asumirá el pago de pensiones reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales, la Caja Nacional de Previsión y otras cajas o fondos del sector público sustituidos por el fondo de pensiones públicas del nivel nacional, incluido este último, en cuanto se agotasen las reservas constituidas para el efecto y sólo por el monto de dicho faltante".

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES-Naturaleza

El ISS es una entidad pública, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que hace parte del gobierno central y cuyos recursos y rentas están involucrados en el Presupuesto General de la Nación. Y aun cuando efectivamente la entidad recibe aportes particulares, éstos son producto de una imposición del Estado que a su vez cumplen una finalidad pública, y cuya administración y disposición corresponde al gobierno central, hasta el punto de que las utilidades producto de los aportes y de los demás bienes públicos son propiedad de la Nación.

EJECUCION DE ENTIDADES PUBLICAS-Título base

Para el pago de una cantidad líquida de dinero, producto de obligaciones laborales señaló esta Corporación que se hace claridad sobre la ejecución de las entidades públicas, sin importar que el derecho provenga de un acto administrativo o de una resolución judicial ordinaria o contencioso administrativa, lo cierto es que ésta debe adelantarse. Por tanto, no puede afirmarse como lo hace la demandante, que la disposición sólo se aplica frente a decisiones provenientes de la jurisdicción contenciosa, pues la norma no hace distinción alguna y por el contrario se refiere de manera general a la ejecutabilidad de las condenas contra la Nación y las Entidades Descentralizadas **ante la justicia ordinaria**, después de transcurridos dieciocho meses de ejecutoriada la condena.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA LABORAL-Inmediatez

La ejecutabilidad de la entidad por vía judicial se refiere al fin último para lograr el cumplimiento de la condena, "las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento." Lo anterior quiere significar que las mencionadas autoridades deben procurar el cumplimiento de la sentencia dentro del menor tiempo posible, sin que sea necesario tomarse el término de 18 meses, ya que de lo que se trata es de evitar que se causen los intereses

comerciales y moratorios en perjuicio del erario público y que en últimas se ejecute al Estado.

Ref.: Expediente No. T-75.675

Peticionario: Soledad Montoya Vda. de Restrepo

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

Tema: Vías de hecho.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., quince (15) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T-75.675, adelantado por Soledad Montoya Vda. de Restrepo, contra la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efecto de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud

La señora Soledad Montoya Vda. de Restrepo por intermedio de apoderado, interpuso ante el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil de Decisión, acción de tutela, con el fin de amparar su derecho fundamental al debido proceso, e indirectamente su derecho a la vida y a la subsistencia consagrados en los artículos 11 y 29 de la Constitución Política.

2. Hechos

Afirma la peticionaria que inició ante el Juzgado Once Laboral del Circuito de Medellín, proceso ordinario laboral contra el Instituto de Seguros Sociales -ISS- con el fin de que éste fuera condenado al reconocimiento y pago de su pensión de vejez. La sentencia dictada el 10 de junio de 1994 y confirmada por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, condenó al instituto a pagarle su pensión de vejez a partir de enero de 1993.

Señala igualmente que una vez ejecutoriada la decisión, el -ISS- no le dio cumplimiento a la misma, razón por la cual, a continuación del proceso ordinario, presentó demanda ejecutiva para obtener el pago de la condena. Sin embargo, el Juzgado Once Laboral del Circuito de Medellín mediante auto de fecha 8 de febrero de 1995, negó el mandamiento de pago sosteniendo que debía aplicarse por analogía el artículo 177 del C.C.A..

La decisión a su vez fue apelada por la demandante, y la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín la confirmó, argumentando además que el -ISS- es una Empresa Industrial y Comercial del Estado cuyo patrimonio hace parte del presupuesto General de la Nación; por tanto sus bienes son inembargables y su ejecución sólo es procedente una vez se haya cumplido el término señalado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 16 de la Ley 38 de 1989.

La negativa del Tribunal de acceder a la demanda ejecutiva es considerada por la parte actora como arbitraria, ilegal e injustificada (vía de hecho), toda vez que el -ISS- como empresa industrial y comercial del Estado tiene recursos y bienes que no se entienden incorporados al presupuesto general de la Nación y por tanto reciben un tratamiento jurídico similar al que se otorga a los particulares, siendo entonces aplicables las normas generales del procedimiento (laboral y civil) y no las de carácter administrativo.

Finalmente señala la actora, que las normas excepcionales no pueden ser interpretadas en una forma extensiva y por tanto la posición del Tribunal obedece a una equivocada interpretación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

3. Pretensiones

Solicita la actora que, como consecuencia del amparo de los derechos conculcados, se ordene al Tribunal Superior de Medellín, Sala de Decisión Laboral, proferir el mandamiento ejecutivo y la orden de embargo respectiva.

II. ACTUACION JUDICIAL

1. Primera instancia

La Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín, mediante providencia de fecha 5 de junio de 1995, resolvió negar la acción de tutela interpuesta por la señora Soledad Montoya Vda. de Restrepo, por considerar que el auto de fecha 8 de febrero del presente año no constituye una vía de hecho, toda vez que no es fruto de su voluntad o capricho y, por el contrario, está debidamente motivada con fundamentos razonables y objetivos.

2. Impugnación

Por memorial presentado el día 12 de junio de 1995, el apoderado de la parte actora impugnó el fallo, por considerar que las empresas industriales y comerciales del Estado se asimilan en su tratamiento jurídico a los particulares.

Sostiene que para que éstas tengan un tratamiento jurídico diferente, es necesario que exista una norma que consagre el tratamiento excepcional. Por tanto, la abierta ilegalidad de la decisión del tribunal radica precisamente en la inexistencia de norma alguna que establezca la inejecutabilidad e inembargabilidad de las empresas industriales y comerciales del Estado.

3. Segunda instancia

Mediante providencia de fecha siete (7) de julio del año en curso, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia resolvió confirmar la decisión proferida por el juzgador de primera instancia, señalando que el auto objeto de la presente acción no fue el producto del capricho o de la voluntad del sentenciador y por el contrario fue el resultado de la confrontación entre la

normatividad que los falladores de instancia creyeron atribuible al caso y la jurisprudencia existente en relación con el tema. Ello descarta la posibilidad de que en el presente caso se haya incurrido en una vía de hecho, como pretende demostrarlo la actora.

Sobre el particular señaló: "En efecto, en la operación mental dirigida a dirimir un determinado litigio, el juzgador debe efectuar la interpretación en cuanto al contenido de las normas que considera aplicables y la valoración de las pruebas arrimadas al caso, proceso mediante el cual puede obtener un incuestionable acierto, o, por el contrario, equivocarse en la aplicación de la norma o en la interpretación de aquella, sin que, de todos modos, el juicio de valor obtenido pueda replantearse por fuera del proceso."

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. Procedencia de la acción de tutela frente a providencias judiciales

La jurisprudencia constitucional ha señalado en forma reiterada que la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, ha sido concebida para solucionar en forma eficiente todas aquellas situaciones de hecho generadas por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que impliquen necesariamente la amenaza o vulneración de un derecho fundamental. Sin embargo, dicha acción tiene la característica de ser subsidiaria, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los cuales el sistema jurídico no ha concebido ningún otro mecanismo de defensa que pueda ser invocado frente a las autoridades judiciales para proteger el derecho, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual sus efectos son temporales quedando supeditado a lo que se resuelva de fondo por la autoridad competente.

Así entonces, este instrumento jurídico no ha sido consagrado como medio para remplazar o sustituir los procedimientos ordinarios existentes, ni es tampoco un ordenamiento alternativo, adicional o complementario de esos procesos, ya que el propósito específico de su existencia, es el de brindar a la persona una protección efectiva, actual y supletoria de sus derechos constitucionales fundamentales.

Sobre el particular, ha señalado esta Corporación:

"No es la tutela un procedimiento que sirva para suplir las deficiencias en que las partes, al defender sus derechos en los procesos, puedan incurrir, porque se convertiría en una instancia de definición de derechos ordinarios, como lo pretende la solicitante, y no como lo prevé la Carta Política para definir la violación de Derechos Constitucionales Fundamentales.

"La acción de tutela procede contra las decisiones u omisiones de cualquier autoridad pública o de particulares, cuando éstos violen o amenacen violar derechos fundamentales, a fin de evitar un atentado contra la dignidad de la persona humana. Las manifiestas violaciones a dicha condición inherente del ser humano encontrarán un valioso recurso en la denominada Acción de Tutela, cuando no pueda mediar otro correctivo judicial. Así, tiene la mencionada acción el carácter de supletiva, mas no de sustitutiva de las competencias constitucionales y legales de las autoridades

públicas, en el presente caso para impartir justicia". (Sentencia No. T-08 de 1992, Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz)

En otro fallo relacionado con el tema se dispuso:

"(...) tan sólo resulta procedente instaurar la acción en subsidio o a falta de instrumento constitucional o legal diferente, susceptible de ser alegado ante los jueces, esto es, cuando el afectado no disponga de otro medio judicial para su defensa, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable (artículo 86, inciso 3°, de la Constitución)" (..). (Sentencia No. C-543 de 1992, Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo).

De acuerdo con lo anterior, quien se sienta amenazado o vulnerado por alguna actuación u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos que exprese la ley, puede invocar y hacer efectivos sus derechos constitucionales a través de las acciones contenidas en el ordenamiento, incluyendo la acción de tutela pero sólo en aquellos casos en los que el sistema jurídico haya dejado un vacío que impida a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, la doctrina constitucional (Sentencia No. C-543 de 1992) ha sostenido en forma reiterada que ésta resulta procedente en todos aquellos casos en los que la actuación de la autoridad judicial carezca de fundamento objetivo y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de la persona, incurriendo de esa manera en lo que se ha denominado como "vía de hecho".

Sobre el tema debatido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha expresado:

"(...) La vulneración de los derechos fundamentales por parte de **servidores públicos que actúan sin fundamento objetivo y razonable**, y obedecen a motivaciones internas, desconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona (CP. art. 5), la protección constitucional de los derechos fundamentales (CP. art. 86) y la prevalencia del derecho sustancial (CP. art. 228). En caso de demostrarse su ocurrencia, el juez de tutela deberá examinar la pertenencia al mundo jurídico y proceder a la defensa de los derechos fundamentales vulnerados en el curso de una vía de hecho por parte de la autoridad pública" (negritas fuera de texto). (sentencia No. T-79 de 26 de febrero de 1993, Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

En relación con el tema, esta Sala ha señalado:

"Aunque esta Corte declaró inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, la doctrina acogida por esta misma Corporación, ha señalado que es procedente la acción de tutela cuando se ejerce **para impedir que las autoridades públicas, mediante vías de hecho, vulneren o amenacen derechos fundamentales** (negritas fuera de texto). (Sentencia No. T-158 de 26 de abril de 1993, Magistrado Ponente doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

En otro pronunciamiento dijo esta Corporación:

"(...) la doctrina de la Corte ha efectuado un análisis **material** y ha establecido una diáfana distinción entre las **providencias judiciales** -que son invulnerables a la acción de tutela en cuanto corresponden al ejercicio autónomo de la función judicial y respecto de las cuales existen, dentro del respectivo proceso, los medios judiciales de defensa establecidos por el ordenamiento

jurídico- y las **vías de hecho** por cuyo medio, bajo la forma de una providencia judicial, quien debería administrar justicia quebranta en realidad los principios que la inspiran y abusa de la autonomía que la Carta Política reconoce a su función, para vulnerar en cambio los derechos básicos de las personas.

"En ese orden de ideas, la violación flagrante y grosera de la Constitución por parte del juez, aunque pretenda cubrirse con el manto respetable de la resolución judicial, puede ser atacada mediante la acción de tutela siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Constitución y no exista otro medio al alcance del afectado para la defensa de su derecho.

"En tales casos, desde luego, el objeto de la acción y de la orden judicial que puede impartirse no toca con la cuestión litigiosa que se debate en el proceso, sino que se circunscribe al acto encubierto mediante el cual se viola o amenaza un derecho fundamental. (Sentencia No. T-173 de 1993, Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo).

Así entonces, las "vías de hecho" implican una decisión judicial contraria a la Constitución y a la Ley, que desconoce la obligación del Juez de pronunciarse de acuerdo con la naturaleza misma del proceso y según las pruebas aportadas al mismo. Los servidores públicos y específicamente los funcionarios judiciales, no pueden interpretar y aplicar las normas en forma arbitraria, pues ello implica abandonar el ámbito de la legalidad y pasar a formar parte de actuaciones de hecho contrarias al Estado de derecho, que pueden ser amparadas a través de la acción de tutela.

Ahora bien, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales no autoriza al Juez constitucional para entrar a resolver sobre la cuestión litigiosa controvertida dentro del proceso, pues su labor se limita a analizar la conducta adoptada por el funcionario judicial, la cual se concreta a través de la providencia demandada. En virtud de lo anterior, si la decisión no es producto de una actuación arbitraria o abusiva sino el resultado de una confrontación objetiva y seria entre la normatividad aplicable y el caso concreto, dicha actuación no puede ser objeto de amparo constitucional a través del mecanismo de la acción de tutela.

Así mismo es importante advertir que no toda irregularidad procesal genera una vía de hecho, más aún cuando quien se dice afectado tiene la posibilidad de acudir a los mecanismos ordinarios establecidos para solicitar la protección de sus derechos; pues no puede olvidarse que de acuerdo con el artículo 86 de la Carta Política la acción de tutela tiene un carácter subsidiario, es decir, que sólo es procedente a falta de otros mecanismos de defensa judicial.

3. El caso concreto

De la solicitud de tutela se deduce que la actora hace recaer la supuesta violación de su derecho al debido proceso, en la decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín de fecha 27 de marzo de 1995, que confirmó el auto del Juzgado Once (11) Laboral, a través del cual se negó el mandamiento de pago y la medida de embargo que solicitó la demandante contra el Instituto de los Seguros Sociales. Cabe anotar, que se invocó como título ejecutivo una sentencia proferida por el propio Juzgado Once (11) Laboral, que condenó a la entidad al pago de la pensión de vejez a favor de la señora Soledad Montoya Vda. de Restrepo, desde el primero de enero de 1993.

La Sala Laboral del Tribunal que negó el mandamiento de pago, esgrimió entre otros argumentos los siguientes:

1.- El Instituto de los Seguros Sociales es una Empresa Industrial y Comercial del Estado (Decreto 2148/92) que hace parte de la estructura general de la Rama Ejecutiva (artículo 115 de la C.P.). Como ente descentralizado del orden nacional, goza de un trato preferencial cuando se presenta como deudor de una obligación como la que se invoca en este caso, ya que los bienes que se pretende embargar se encuentran involucrados en el presupuesto general de la Nación, y por tanto son inembargables.

2.- La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia reconocía la inembargabilidad de los bienes y recursos del Estado, incorporados al citado presupuesto y en igual sentido se pronunció la Corte Constitucional en fallos de octubre de 1992 y enero 25 de 1993.

3.- La situación que se plantea en el caso particular no está resuelta por las normas que regulan el juicio ejecutivo laboral, ni por el C. de P. C. al cual remite el artículo 145 del C. de P. L. para llenar esos vacíos procesales. Por esta razón y en virtud del principio de la integración normativa (art. 8o. de la ley 153 de 1887), debe acudirse al artículo 16 de la ley 38 de 1989, el cual dispone que "la forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes", esto es, conforme lo indica el artículo 177 del C.C.A.

Las anteriores consideraciones según la parte actora, son producto de una interpretación errónea de la ley y la jurisprudencia; por tanto, constitutivas de una vía de hecho que vulnera no sólo su derecho al debido proceso, sino también su derecho a la vida y a la subsistencia.

Al respecto es importante reiterar que la labor del Juez constitucional en lo que se refiere a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se limita a determinar si la actuación de la autoridad es producto de una actitud arbitraria y contraria al ordenamiento jurídico, mas no hace parte de sus funciones el inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial, tomando decisiones paralelas a las que cumple quien en ejercicio de su función constitucional lo conduce, pues no pueden desconocerse 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 consagrados en la Carta Política de 1991.

Así mismo, cabe anotar que el Juez, dentro del ámbito de su competencia, goza de plena libertad para interpretar las disposiciones legales aplicables a un caso concreto, aun cuando dicha interpretación sea contraria a los intereses de las partes. Ello no implica, de ninguna forma, la existencia de una vía de hecho, la cual sólo sería procedente frente a una conducta absolutamente grave e ilícita del juez, es decir, ante una absoluta falta de competencia o contrariando en forma grosera y brutal el orden jurídico.

Frente al caso concreto, encuentra la Sala que la decisión del Tribunal Superior de Medellín no encaja dentro de las premisas que determinan la existencia de una vía de hecho, pues su actuación no es el resultado de una conducta arbitraria opuesta a la ley y, por el contrario, la misma se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico existente. La conclusión a que ha llegado esta Sala, tiene como base la razonabilidad de los fundamentos jurídicos tomados en cuenta por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín en el auto en comento, y en su competencia autónoma para decidir sobre todos aquellos asuntos sometidos a su consideración.

La actuación del Tribunal al negar en forma temporal el mandamiento de pago solicitado por la señora Soledad Montoya vda. de Restrepo contra el Instituto de los Seguros Sociales, se fundamentó como se dijo, en el hecho de que los bienes de dicha entidad hacían parte del

presupuesto general de la Nación y por tanto su ejecución debía adelantarse de acuerdo con el trámite establecido en el artículo 177 del C.C.A..

Así, entonces, si en la decisión en principio se determinó el carácter inembargable de los bienes de la entidad condenada, también se reconoció su procedibilidad cuando se trata de cumplir obligaciones laborales como la que se debate, pero acorde con las decisiones jurisprudenciales no sólo de la Corte Suprema de Justicia, sino también de esta Corporación, que en la sentencia C-546 de 1992 declaró la exequibilidad condicionada del artículo 16 de la ley 38 de 1989, en cuanto que las rentas y recursos incorporados en el presupuesto nacional son inembargables, salvo que se trata de la ejecución de obligaciones laborales la cual debe adelantarse de conformidad con el artículo 177 del C.C.A. (esto último por disposición de esta Corporación).

Ahora bien, las razones que tuvo el Tribunal para sostener que los bienes que conforman el patrimonio del Instituto de los Seguros Sociales están involucrados en el presupuesto general de la Nación, y por tanto en principios inembargables, encuentra respaldo legal en el Decreto 2148 de 1992 y la ley 100 de 1993 que definen la entidad como una empresa Industrial y Comercial del Estado. El capital de dichas entidades, en virtud del artículo 6o. del Decreto 1050 de 1968, es público, constituido con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.

Para el caso particular de los Seguros Sociales el artículo 17 del Decreto 1650 de 1977, dispone que los recursos de la entidad lo conforman aportes privados (cotizaciones patrono-trabajador), impuestos y tasas específicas, transferencias de los presupuestos nacional, departamental o municipal entre otros. Igualmente, el artículo 129 del mismo ordenamiento señala que "El Gobierno Nacional apropiará anualmente en el Presupuesto a favor del Instituto de los Seguros Sociales, las partidas que demanden el servicio (...)" y el artículo 93 de dicha norma, delega en la Contraloría General de la República el ejercicio de la vigilancia y el control fiscal de la entidad.

Así mismo, la ley orgánica del presupuesto -Ley 38 de 1989- incluye en su artículo 2o., a las empresas industriales y comerciales del Estado (2o. nivel de cobertura del Estatuto) y en el artículo 26 señala que "las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, en cada vigencia fiscal determinará en el Plan Operativo Anual de Inversión la cuantía de las utilidades que entrarán a ser parte de los recursos de capital del Presupuesto Nacional."

El artículo 41 de la Ley 179 de 1994, por la cual se introducen modificaciones a la Ley 38 de 1989, dispone que "el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Nacional, será el centro de información presupuestal en el cual se consolidará lo pertinente a la programación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras (...)". El artículo 10o. del mismo ordenamiento le asigna al Consejo Superior de Política Fiscal -Confis-, entre otras funciones la de "Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado (...)".

Finalmente, en las leyes de presupuesto anual se advierten claramente los aportes hechos a favor del Instituto, y a su vez, la ley 100 de 1993, en su artículo 137, señala que "la Nación asumirá el pago de pensiones reconocidas por el Instituto de Seguros Sociales, la Caja Nacional de Previsión y otras cajas o fondos del sector público sustituidos por el fondo de pensiones públicas del nivel nacional, incluido este último, en cuanto se agotasen las reservas constituidas para el

efecto y sólo por el monto de dicho faltante". (Negrillas fuera de texto).

De lo anterior se concluye que efectivamente fueron razones jurídicas las que llevaron al Tribunal Superior de Medellín a determinar que el Instituto de los Seguros Sociales es una entidad pública, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que hace parte del gobierno central y cuyos recursos y rentas están involucrados en el Presupuesto General de la Nación. Y aun cuando efectivamente la entidad recibe aportes particulares, éstos son producto de una imposición del Estado que a su vez cumplen una finalidad pública, y cuya administración y disposición corresponde al gobierno central, hasta el punto de que las utilidades producto de los aportes y de los demás bienes públicos son propiedad de la Nación.

Ahora bien, en lo que se relaciona con la aplicación analógica del artículo 177 del C.C.A., sostenida por la autoridad demandada, esta afirmación se encuentra plenamente respaldada por las disposiciones legales que regulan la materia. Así, de existir un vacío tanto en el C.P.L. como en el C.P.C. en cuanto a la ejecutabilidad de este tipo de entidades, es apenas lógico pensar que quien interpreta la ley, acuda a normas análogas que conduzcan a esclarecer la premisa planteada (art 80. de la ley 153 de 1887, art. 145 del C.P.L., art. 5 del C.P.C.). En el caso particular, el Tribunal tuvo en cuenta la Ley 38 de 1989 y el artículo 177 del C.C.A. que señala el procedimiento a seguir cuando se trata de ejecutar por vía judicial a las entidades descentralizadas -dieciocho (18) meses después de la ejecutoria de la condena-.

Pero independientemente de que se haya presentado una interpretación analógica, lo cierto es que, de acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia constitucionales, el artículo 177 del C.C.A. adecúa y complementa el artículo 336 del C.P.C., en lo que se refiere a la ejecución de entidades de derecho público ante la justicia ordinaria, pues la mencionada norma del Código de Procedimiento Civil, cuando se trata de ejecutar a la Nación, remite al procedimiento contenido en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, el cual a su vez contempla el procedimiento para ejecutar también a otras entidades como las descentralizadas, dentro de las que se entiende incluidas las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Sobre la aplicación del artículo 177 del C.C.A., para el pago de una cantidad líquida de dinero, producto de obligaciones laborales señaló esta Corporación en la sentencia C-546 de 1992, lo siguiente:

"En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo, que dice en sus incisos primero y cuarto:

'Artículo 177.- Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada...'

'Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria...'

"En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad

del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo." (negrillas fuera de texto).

La sentencia citada hace claridad sobre la ejecución de las entidades públicas, sin importar que el derecho provenga de un acto administrativo o de una resolución judicial ordinaria o contencioso administrativa, lo cierto es que ésta debe adelantarse de acuerdo con el contenido del artículo 177 del C.C.A.. Por tanto, no puede afirmarse como lo hace la demandante, que la disposición sólo se aplica frente a decisiones provenientes de la jurisdicción contenciosa, pues la norma no hace distinción alguna y por el contrario se refiere de manera general a la ejecutabilidad de las condenas contra la Nación y las Entidades Descentralizadas ante la justicia ordinaria, después de transcurridos dieciocho (18) meses de ejecutoriada la condena.

Sobre la importancia y aplicabilidad del artículo 177 del C.C.A., frente al trámite a seguir para hacer cumplir las condenas impuestas a los entes públicos referidos, dijo la sentencia No. C-103 de 1995 de la Corte Constitucional lo siguiente:

"La sentencia C-546, como se ve, encontró ajustada a la Constitución la inembargabilidad general de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, con la excepción dicha. **Y, además, no hizo reparo alguno al artículo 177 del Código Contencioso Administrativo."** (negrillas fuera de texto) (Magistrado Ponente, doctor Jorge Arango Mejía).

Ahora bien, cabe señalar que la ejecutabilidad de la entidad por vía judicial se refiere al fin último para lograr el cumplimiento de la condena, pues de acuerdo con el artículo 176 del mismo ordenamiento, "las autoridades a quienes corresponda la ejecución de una sentencia dictarán, dentro del término de treinta (30) días contados desde su comunicación, la resolución correspondiente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para su cumplimiento." Lo anterior quiere significar que las mencionadas autoridades deben procurar el cumplimiento de la sentencia dentro del menor tiempo posible, sin que sea necesario tomarse el término de 18 meses a que hace referencia el artículo 177, ya que de lo que se trata es de evitar que se causen los intereses comerciales y moratorios (art. 177 C.C.A.) en perjuicio del erario público y que en últimas se ejecute al Estado.

Todo lo anterior nos lleva a reiterar lo dicho por esta Sala, en el sentido de que no se encuentra en la decisión cuestionada una flagrante y arbitraria violación del debido proceso que conduzca a calificar la actuación dentro de las consignas propias de una vía de hecho, razón por la cual no pueden protegerse los derechos alegados en la presente acción de tutela.

Finalmente, cabe agregar que tampoco es procedente esta acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, porque no se encuentra la actora en un estado de indefensión, ya que no sólo existe un procedimiento específico para reclamar del derecho su exigibilidad por vía judicial, sino porque además, está recibiendo en la actualidad una pensión de sobrevivientes por parte de Cajanal, tal como aparece probado en el expediente.

En virtud de lo anterior, la Sala habrá de confirmar el fallo de fecha 7 de julio de 1995, proferido por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, por las consideraciones consignadas en esta providencia.

DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de fecha 7 de julio de 1995, proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que confirmó a su vez la sentencia proferida por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, que negó la acción de tutela interpuesta por la señora Soledad Montoya Vda. de Restrepo.

SEGUNDO: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique el contenido de esta providencia a la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

