

CARLOS ROBERTO SOLÓRZANO GARAVITO

Magistrado Ponente

STP8558-2023

Radicación n°. 132237

(Aprobación Acta No. 158)

Bogotá, D.C., veintidós (22) de agosto dos mil veintitrés (2023).

I. VISTOS

1. Decide la Sala la impugnación interpuesta mediante apoderado por ROSA ANGÉLICA SOTO, EMIS ARGUMEDO MONTES, MANUEL FRANCISCO JARAMILLO VEGA, JAIRO ELIÉCER ESPITIA FUENTES y JUAN CARLOS YÁNEZ GAMERO contra el TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE MONTERÍA SALA CIVIL FAMILIA LABORAL, el JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO DE CERETÉ, y el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.
2. Al trámite se vinculó a las partes e intervinientes dentro del proceso ejecutivo laboral No. 23162310300220200006800.

II. ANTECEDENTES

3. Del texto de la demanda y el expediente se extracta que, los accionantes promovieron ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cereté proceso ejecutivo laboral contra el Municipio de San Carlos (Córdoba), con el propósito de ejecutar el cobro de los actos

administrativos «que reconocieron el pago de prestaciones sociales» derivadas de compromisos laborales, a su favor.

4. Por auto del 26 de agosto de 2022, el juzgado accionado resolvió no librar mandamiento de pago al considerar que los actos administrativos «no contienen una obligación exigible porque no tienen los certificados de disponibilidad presupuestal»; decisión que fue confirmada por el Tribunal Superior de Montería, mediante proveído del 10 de marzo de 2023.

5. Los quejosos acudieron a la acción de tutela y a través de su apoderado manifestaron que las autoridades judiciales accionadas interpretaron «de manera equivocada» el ordenamiento jurídico, especialmente, el artículo 71 del estatuto orgánico del presupuesto, el artículo 422 del CGP y el artículo 297 de la Ley 1437 del 2011, como quiera que, en su criterio, los actos administrativos «no requiere[n] certificado de Disponibilidad y menos registro presupuestal para su exigibilidad y/o ejecución, pues ellos, no complementan el acto administrativo, el certificado de disponibilidad y el registro presupuestal corresponde las obligaciones internas propias de la entidad para hacer efectivo y llevar el control de ejecución del presupuesto [...]»

Con base en lo anterior, solicitaron:

«Que se ampare el derecho al acceso a la justicia, al debido proceso y demás derechos fundamentales conculcados con las inadecuadas decisiones adoptadas por las demandadas y consecuentemente se ordene el acceso a la justicia para que se admita la acción ejecutiva impetrada contra la obligada.»

III. EL FALLO IMPUGNADO

6. La Sala de Casación Laboral de esta Corporación negó el amparo solicitado en fallo STL6754-2023 del 14 de junio del presente año, al considerar que el Tribunal acogió la tesis

que planteó el a quo a partir de un raciocinio que no resultó irracional, arbitrario o irregular, toda vez que la autoridad judicial acusada identificó la normatividad aplicable al asunto; estudió de manera integral las pruebas adosadas al plenario, y emitió un juicio de valor respetable frente a la situación fáctica revelada.

Agregó que esa Sala observó que la providencia cuestionada estaba lejos de haber incurrido en el defecto sustantivo reprochado, ya que quedó claro que no era cierto que el Tribunal haya vulnerado los derechos supraleales de los actores al haber concluido «erróneamente» que los actos administrativos no contenían una obligación exigible, sino que, por el contrario, la motivación del juzgador de segunda instancia resultó razonable al haber arribado a tal decisión sobre la base de una hermenéutica jurídica y probatoria respetable.

IV. LA IMPUGNACIÓN

7. El apoderado de ROSA ANGÉLICA SOTO y otros, impugnó la sentencia de primera instancia, pues en su criterio:

«El juez constitucional debió estudiar, analizar, valorar, razonar y sopesar todos y cada uno de los fundamentos facticos, probatorios y jurídicos de la parte actora y hacer un cotejo frente a las decisiones que le niegan el acceso a la justicia a mis poderdantes, pero con el fallo acusado se está refrendando una interpretación incorrecta del ordenamiento jurídico, situación que el superior debe revisar.

El superior debe Aclarar que documentos prestan merito ejecutivo a favor del Estado Art. 99 de la 1437 del 2011 y que documentos constituyen y prestan merito ejecutivo a favor de los administrados Art. 297 del C.P.A.C.A. Artículo 422 del C.G.P. y que caso o situaciones están sujetos a disponibilidad y registro presupuestal y/o capacidad de pago del obligado, si el ejecutante es el Estado.»

7.1. Adicionalmente, aceptó que el acto administrativo mediante el que pretende el pago de las acreencias, no cuenta con Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP, ni Registro Presupuestal, pero aseguró que el mismo no es necesario, de acuerdo a los artículos 25, 53 y 345 C.N., 71 del Decreto 111 de 1996, 422 del C.G.P. y 297 de la Ley 1437 del 2011, como también el 99 del C.P.A.C.A.

7.2. Agregó que la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que el reconocimiento de derechos laborales, no puede estar supeditado a la expedición de Certificado de Disponibilidad Presupuestal.

7.3. Como pretensión solicitó que se revoque la decisión del 14 de junio del 2023 y en consecuencia se amparen los derechos de acceso a la justicia y al debido proceso, y se admita la acción ejecutiva impetrada contra la obligada.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia.

8. De conformidad con lo previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 44 del Reglamento General de esta Corporación, la Sala es competente para resolver la impugnación interpuesta contra la decisión proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

9. En atención al problema jurídico planteado en la demanda, resulta necesario precisar que la acción constitucional de tutela es un mecanismo de protección excepcional frente a providencias judiciales. Su prosperidad va ligada al cumplimiento de estrictos requisitos de procedibilidad (generales y específicos), que implican una carga para la parte accionante, tanto en su planteamiento, como en su demostración.

9.1. Los primeros se contraen a que: i) la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional; ii) se hayan agotado todos los medios –ordinarios y extraordinarios– de defensa judicial, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable; iii) se cumpla el requisito de la inmediatez; iv) 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; v) el accionante 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 y; vi) no se trate de sentencias de tutela¹.

9.2. Mientras que los segundos, implican la demostración de, por lo menos, uno de los siguientes vicios: i) defecto orgánico (falta de competencia del funcionario judicial); ii) defecto procedimental absoluto (desconocer el procedimiento legal establecido); iii) defecto fáctico (que la decisión carezca de fundamentación probatoria); iv) defecto material o sustantivo (aplicar normas inexistentes o inconstitucionales); v) error inducido (que la decisión judicial se haya adoptado con base en el engaño de un tercero); vi) decisión sin motivación (ausencia de fundamentos fácticos y jurídicos en la decisión); vii) desconocimiento del precedente (apartarse de los criterios de interpretación de los derechos definidos por la Corte Constitucional) y viii) violación directa de la Constitución (CC C-590/05).

Análisis del caso en concreto.

10. ROSA ANGÉLICA SOTO y otros, a través de apoderado interpusieron acción de tutela con el fin de que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia, los que consideran vulnerados por la providencia del 10 de marzo de 2023, proferida por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Montería que confirmó la de primera instancia, emitida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de

Cereté el 26 de agosto de 2022, mediante la cual se negó a librar mandamiento de pago contra el municipio de San Carlos – Córdoba, al considerar que los actos administrativos presentados «no contienen una obligación exigible porque no tienen los certificados de disponibilidad presupuestal».

11. Se satisfacen los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias. Sin embargo, al examinar las pruebas obrantes en el expediente y el marco jurídico aplicable, esta Sala anticipa que se debe confirmar el fallo de tutela de primera instancia, como quiera que lo decidido por el Tribunal accionado se basó en la ley y la jurisprudencia aplicable al caso puesto a su conocimiento, como pasa a verse.

11.1. En primer lugar, el Tribunal Superior de Montería procedió a determinar el problema jurídico a resolver, así:

“Corresponde a la Sala determinar si para librar mandamiento ejecutivo con fundamento en actos administrativos, es dable considerar los respectivos certificados de disponibilidad presupuestal como requisito de exigibilidad.”

11.2. Luego valoró la finalidad y el alcance de dichas medidas en procesos ejecutivos, por lo que dijo:

2.1. Al tenor del numeral 1º del artículo 99 del CPACA los actos administrativos prestan mérito ejecutivo, claro está, bajo la premisa, según se desprende del inciso 1º ejusdem, que la obligación contenida en los mismos no solamente sea clara y expresa, sino además exigible.

2.2. Ahora, para predicar la exigibilidad de las obligaciones contenidas en actos administrativos, no basta la firmeza de estos, porque, los artículos 100 del CPTSS y 99 del CPACA, han de interpretarse armónicamente con el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), que expresa:

“ARTÍCULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

11.3. Ahora, sobre el sentido de necesidad de dichas certificaciones, trajo a colación lo expuesto sobre la materia por la Sala de Casación Laboral de esta Corporación en sentencia CSJ STL9971-2021, así:

“En la decisión emitida dentro del expediente ejecutivo laboral 2019-0053, se hizo una explicación fundamentada en jurisprudencia del Consejo de Estado, pero igual que las anteriores, el argumento para negar la orden de apremio, consistió en que el acto administrativo base del recaudo coactivo satisfacía los requisitos de claridad y expresividad, pero no era exigible, ya que por tratarse de un título ejecutivo de carácter público, es necesario que se haya asignado una disponibilidad presupuestal que ampare el gasto comprometido en el acto expedido por la administración, con el fin de garantizar la existencia de recursos suficientes para asumir las obligaciones reconocidas, afectando provisionalmente el presupuesto, adicional al hecho de que se haga el respectivo registro presupuestal, cuando se va a afectar de manera definitiva la caja, y como esos elementos o requisitos no se acompañaron, muy a pesar de todos los trámites efectuados por los ejecutantes previo al trámite ejecutivo, no era posible desconocer las directrices legales y jurisprudenciales que rigen la materia...” (Negrilla Fuera del texto).

11.4. Por lo anterior confirmó lo resuelto por el Juzgado accionado, al verificar que ninguna de las resoluciones que acompañaron la demanda ejecutiva laboral, contaba con CDP, ni Registro Presupuestal.

12. De todo lo anterior se observa que la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Montería si analizó las circunstancias expuestas por el accionante; sin embargo, concluyó que los mencionados actos administrativos que reconocían unas prestaciones laborales a los

demandantes, no se encontraban perfeccionados, pues carecían del Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP, que garantizará la existencia de los recursos para cancelar las acreencias exigidas².

Además, tampoco se presentaron los respectivos Registros Presupuestales, que permitieran aseverar que los pagos solicitados estaban registrados dentro del presupuesto y que esas partidas no serían destinadas a otros rubros³; inobservancia que puede constituir una irregularidad administrativa que derive en la responsabilidad personal y patrimonial del servidor público a cuyo cargo se encuentra el asunto.

13. Ahora, respecto a la afirmación del recurrente, en cuanto «El juez constitucional debió estudiar, analizar, valorar, razonar y sopesar todos y cada uno de los fundamentos facticos, probatorios y jurídicos de la parte actora y hacer un cotejo frente a las decisiones...», de tiempo atrás esta Sala ha establecido que un pronunciamiento de fondo sobre el asunto, constituye un aspecto ajeno al ámbito de injerencia del juez de tutela, que se limita a ejercer un control constitucional, pero de ninguna manera extensivo al de acierto propio de las instancias, dado que la acción de amparo ha sido instituida para garantizar la defensa de los derechos fundamentales, pero no constituye una instancia adicional o paralela a la de los funcionarios competentes, como lo solicitó el apoderado de ROSA ANGÉLICA SOTO y otros, al pretender que el juez de tutela realice un juicio de valor diferente al efectuado por los jueces naturales, en este caso, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería – Sala Civil Familia Laboral, y el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Cereté – Córdoba.

14. Por los motivos antecedentes, la providencia controvertida lejos está del concepto de vía de hecho, lo que impide la intervención del juez de tutela ante la ausencia de vulneración de los derechos de ROSA ANGÉLICA SOTO y los otros accionantes.

15. Por consiguiente, se confirmará el fallo impugnado de acuerdo con las anteriores consideraciones.

En mérito de lo expuesto, la SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA No. 1 DE LA SALA DE CASACIÓN PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

VI. RESUELVE

1°. CONFIRMAR el fallo impugnado, de acuerdo con las consideraciones expuestas en la parte motiva.

2°. NOTIFICAR esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

3°. REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez en firme.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

FERNANDO LEÓN BOLAÑOS PALACIOS

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 CC C-590/05; T-780/06; T-332/12 -entre otras.

2 El Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP), es un documento mediante el cual se garantiza la existencia del rubro y la apropiación presupuestal suficiente para atender un gasto determinado. Glosario Departamento Administrativo de la Función Pública.

3 El registro presupuestal, a diferencia del certificado de disponibilidad

presupuestal, que afecta provisionalmente la apropiación existente, la afecta en forma definitiva. Esto implica que los recursos financiados mediante este registro no podrán ser destinados a ningún otro fin. En el registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación constituye un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos. Ídem.