

T-084-98

Sentencia T-084/98

DEBIDO PROCESO PUBLICO SIN DILACIONES INJUSTIFICADAS/DERECHO AL CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS

DERECHO A LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN FIRME

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Debida ejecución de decisiones judiciales/ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Observancia de providencias ejecutoriadas

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL NO IDONEO-Proceso de ejecución para reintegrar al cargo a trabajador oficial

PROCESO EJECUTIVO LABORAL POR OBLIGACION DE HACER-Deber de la administración de reintegrar al cargo

REINTEGRO AL CARGO POR LA ADMINISTRACION-Obligación principal

ACCION DE TUTELA-Prevalencia para cumplimiento material de sentencia

JUSTICIA MATERIAL-Cumplimiento de decisiones judiciales

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE HACER-Ejecución de sentencias/ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE DAR-Improcedencia para ejecución de sentencias

El mecanismo de la tutela puede ser instrumento para hacer cumplir las obligaciones de hacer, cuando se interpone en orden a garantizar la ejecución de una sentencia, pero que no es admisible frente a la ejecución de obligaciones de dar, porque para estos casos el instrumento idóneo de carácter ordinario es el proceso ejecutivo.

CUMPLIMIENTO DE PROVIDENCIAS JUDICIALES

PROCESO EJECUTIVO LABORAL PARA REINTEGRO DE TRABAJADOR-No constituye medio idóneo de defensa judicial/CUMPLIMIENTO SENTENCIA DE REINTEGRO DE TRABAJADOR-Procedencia de tutela/EFFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES

La Sala considera que el proceso ejecutivo laboral, en el presente caso no es un medio idóneo para asegurar el cumplimiento de la sentencia judicial y restablecer la violación de los derechos constitucionales. Cuando se trata del cumplimiento de sentencias que ordenan el reintegro al cargo y al mismo tiempo el pago de los derechos laborales dejados de devengar por el trabajador, se ha considerado que el proceso ejecutivo no resulta ser un medio idóneo de defensa judicial. Por consiguiente, cuando el medio alternativo es ineficaz para proteger los derechos fundamentales, en un caso concreto, según la apreciación razonada que haga el juez de tutela, o cuando habiéndose acudido a él resulta inane, la tutela se revela como el único instrumento eficaz para restablecer los derechos conculcados, pues en el Estado Social de Derecho la efectividad de los derechos constitucionales es un principio de rigurosa

observancia. Será siempre la administración la encargada de adoptar las medidas suficientes y oportunas para dar cumplimiento a los fallos que le imponen obligaciones, como es el deber de todo deudor de llevar a cabo el pago puntual de las obligaciones a su cargo. El cumplimiento oportuno y voluntario de los fallos judiciales por la administración, aparte de garantizar adecuadamente el acceso a la justicia, se acompasa con la exigencia de la observancia de los principios de moralidad, celeridad, eficacia e imparcialidad, consagrados en la Constitución. En tal virtud, el cumplimiento de una sentencia por la vía ejecutiva no constituye un procedimiento normal si no excepcional.

Referencia: Expediente T-140285

Peticionario: Luis Fernando Osorio Rivera

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., marzo diez y siete (17) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, lleva a cabo la revisión del proceso de tutela instaurado por Luis Fernando Osorio Rivera contra el Instituto Nacional de Vías, con fundamento en la competencia conferida por los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, en armonía con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

1.1. El demandante estuvo vinculado al Ministerio de Obras Públicas y Transporte como trabajador oficial desde el 7 de julio de 1980 hasta el 17 de abril de 1995, fecha esta en la cual fue despedido sin justa causa. Para esta época se desempeñaba como 4o. suplente del Sindicato de Trabajadores Oficiales de dicho Ministerio -Seccional Medellín.

1.2. El demandante promovió acción laboral de reintegro contra el INSTITUTO NACIONAL DE VIAS, por considerar que se había operado una sustitución patronal, esto es, de las obligaciones laborales del Ministerio en el Instituto. Esta pretensión fue desestimada según sentencia del Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Medellín, que luego revocó en segunda instancia el Tribunal Superior de Medellín -Sala Décima Segunda de Decisión Laboral, mediante sentencia del 21 de junio de 1996, en la cual ordenó su reintegro al cargo que desempeñaba a la fecha de su despido y el pago de los salarios dejados de percibir, con deducción de las sumas que había recibido a título de cesantías e indemnización.

1.3. El 15 de julio de 1996, el actor se presentó en las dependencias del Instituto Nacional de Vías -INVIAS y solicitó el cumplimiento del referido fallo laboral, con resultados negativos.

1.4. Ante dicha actitud omisiva del Instituto, el demandante adelantó un proceso ejecutivo para forzar el cumplimiento de las obligaciones emanadas de la mencionada sentencia. El Juzgado Quinto Laboral del Circuito de Medellín libró el correspondiente auto de mandamiento de pago. Esta providencia fue recurrida por el actor ante la negativa del Juzgado de decretar el pago de los perjuicios moratorios estimados por el actor en la suma de cincuenta mil pesos (\$50.000.00) diarios.

1.5. El Tribunal Superior de Medellín -Sala Décima Segunda de Decisión Laboral, en fallo del 31 de enero de 1997 desató la apelación y revocó en su totalidad el auto mediante el cual se había librado el mandamiento ejecutivo.

2. Las pretensiones.

El actor, por medio de apoderado, instauró ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín -Sala Civil, acción de tutela contra el Instituto Nacional de Vías, con el fin de lograr el amparo de sus derechos fundamentales constitucionales “a la dignidad, acceso a la justicia y a la ejecución de las sentencias judiciales, al trabajo, a la igualdad, a la seguridad social, derecho de asociación y a percibir un salario” y, consecuentemente, que se ordene al mencionado Instituto a “dar cumplimiento inmediato a la sentencia dictada en su favor por la justicia ordinaria laboral”, que se le reubique “en el cargo que desempeñaba para el 31 de diciembre de 1994”, que le paguen “los salarios y prestaciones adeudados” y que se le afilie “a una entidad de seguridad social”.

II. ACTUACION PROCESAL.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín -Sala Civil- mediante fallo del 5 de junio de 1997, negó la solicitud de tutela instaurada por Luis Fernando Osorio Rivera contra el Instituto Nacional de Vías, Regional Antioquia, en virtud de las siguientes consideraciones:

La tutela se promovió equivocadamente contra el Instituto Nacional de Vías, si se tiene en cuenta que una sentencia de condena que impone una o más prestaciones sólo se puede lograr su cumplimiento, bien en forma espontánea por el obligado, o bien mediante la ejecución forzada a través del proceso ejecutivo laboral.

Advierte el Tribunal que el demandante aún tiene expedita la acción ejecutiva, una vez el peticionario acate la preceptiva del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y del Decreto 768 de 1993, de manera que “se deniega la tutela, al considerar que existen vías previas que deben ser agotadas aún en busca de un cumplimiento espontáneo y aún más si lo pretendido es una ejecución jurisdiccional”.

2. Segunda instancia.

La Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil y Agraria, en sentencia del 22 de julio de 1997, decidió confirmar el fallo recurrido en consideración a los siguientes argumentos:

- La acción de tutela tiene un carácter subsidiario, como lo ha señalado la jurisprudencia sentada por esa Corporación en el sentido de que “no está llamada a proceder como

mecanismo alternativo o sustituto de las vías legales de protección de los derechos”.

- En el presente caso, la acción de tutela no aparece planteada respecto de las decisiones judiciales proferidas con precedencia a este asunto. La sentencia cuyo cumplimiento aquí se persigue comporta para INVIAS el surgimiento de dos obligaciones diferentes: la de reintegro del trabajador (obligación de hacer) y la de pago de salarios (obligación de dar).

- En tratándose del cumplimiento forzado de obligaciones, entre ellas las impuestas en sentencia judicial, la vía idónea y eficaz a la luz de la Carta Política y de la ley, es el proceso ejecutivo, el cual ha de intentarse por el acreedor ante el funcionario de la jurisdicción revestido de la competencia necesaria.

- Ahora bien, si intentada la acción ejecutiva ella se viera frustrada, como en efecto ocurrió en el caso en estudio, por el pronunciamiento del 31 de enero de 1997 del Tribunal Superior de Medellín -Sala Laboral-, no viene a ser razón suficiente para que, ante la imposibilidad de llevar adelante esa precisa ejecución, se pueda concluir que dicho proceso no es un medio de defensa eficaz o que ello autorice el empleo de la acción de tutela en aras de obtener el cumplimiento de la referida sentencia judicial.

- Examinado el proveimiento del Tribunal mediante el cual revocó la orden ejecutiva librada por el juzgado del conocimiento, se concluye que la determinación allí tomada en relación con la orden de pago solicitada obedeció a que la demanda ejecutiva fue intentada antes de que por el interesado se hubiesen cumplido los requisitos y condiciones que habilitaban al instituto aquí accionado y allí demandado para satisfacer las obligaciones a su cargo, y que la negativa a ordenar el reintegro se debió a que no se probó por el actor que la entidad hubiese sido remisa a cumplir con ese pronunciamiento.

- Siendo así, que la forma idónea para la obtención del fin perseguido (cumplimiento de la sentencia) era reunir a cabalidad los requisitos echados de menos por el Tribunal e intentar ahí sí, con respaldo en la Carta Política y en la ley, la acción ejecutiva pertinente, no era la acción de tutela el medio a seguir “porque con ella, según se aprecia de manera evidente, se intenta es obviar la satisfacción de las condiciones aducidas por el Tribunal en su auto de revocatoria y, por sobre todo, el proceso ejecutivo mismo como instrumento protector ágil y adecuado de acuerdo con la ley”.

- “Observa la Sala que de admitirse que la tutela es el medio eficaz para conseguir el cumplimiento de la obligación de pago y/o reintegro del accionante, se estaría con ello desconociendo el derecho fundamental del debido proceso que asiste a la entidad contra quien se dirige la queja por cuanto, de un lado, es la acción ejecutiva el medio natural establecido en la ley para la consecución de ese fin y, de otro, se suprimiría la oportunidad para su defensa que, como se vio, se traduce en la posibilidad de proponer las excepciones meritorias reseñadas en la regla 2ª del artículo 509 del Código de Procedimiento Civil, las que no podrían ser decididas en acciones de este linaje. Además, en relación con la obligación de pago, se desconocería un derecho temporal de abstención que legitima la conducta negativa del accionado, frente al cual la protección tutelar no constituiría en sí misma un debido proceso”.

- Para terminar, no se aprecia por el Tribunal la causación para el accionante de un perjuicio

que califique como irremediable, luego tampoco, puede deducirse el acogimiento de la acción como mecanismo transitorio.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

1.1. Se pretende con la presente acción de tutela conseguir el cumplimiento de la sentencia de segunda instancia proferida el 21 de junio de 1996 por el Tribunal Superior de Medellín - Sala Décima Segunda de Decisión Laboral que ordenó el reintegro del demandante al cargo del cual fue despedido y el pago de los salarios correspondientes al período comprendido entre el momento de su retiro y aquél en que se verifique su reinstalación en el empleo.

1.2. Como se advirtió anteriormente, el Tribunal Superior de Medellín -Sala Décima Segunda de Decisión Laboral revocó, el 31 de enero de 1997, la providencia del Juzgado Quinto Laboral del Circuito de esa ciudad que había librado el mandamiento ejecutivo para el cumplimiento del fallo foral.

1.3. Le corresponde a la Sala determinar si habiendo resultado fallido el proceso ejecutivo laboral instaurado por el demandante, con el fin de hacer cumplir la aludida sentencia, es la tutela el mecanismo idóneo para lograr la efectividad de ésta y por ende la protección de los derechos fundamentales que invoca.

2. La solución del problema.

2.1. La Corte Constitucional a través de varios fallos proferidos por diferentes Salas de Revisión de Tutela se ha referido a la problemática relativa al incumplimiento de los fallos judiciales y a su incidencia en la violación de los derechos fundamentales, en los siguientes términos:

En la sentencia T-554/921, la Sala Segunda de Revisión dijo:

“Cumplimiento de las sentencias en el nuevo marco constitucional”

“3. La acción de tutela impetrada tiene como finalidad obtener el cumplimiento de una sentencia contra la administración. El ordenamiento jurídico está inspirado en la idea de asegurar, entre otros, el valor de la justicia (CP Preámbulo). Para su consecución, el Constituyente estableció entre los fines esenciales del Estado el de “asegurar la vigencia de un orden justo”, condición indispensable para la convivencia pacífica (CP art. 2). Los derechos o intereses de las personas reconocidos o declarados en una sentencia, no serían efectivos sin la obligación correlativa de la administración de cumplir las sentencias judiciales”.

“La obligación de toda persona de cumplir la Constitución y las leyes (CP art. 95) se realiza - en caso de reticencia - a través de la intervención del poder judicial. No es posible hablar de Estado de Derecho cuando no se cumplen las decisiones judiciales en firme o cuando se les atribuye un carácter meramente dispositivo”.

“La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho”.

“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86)”.

“Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huecas, carentes de contenido”.

“La capital importancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las sentencias obliga a los jueces y tribunales adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, lo mismo que a la autoridad condenada al cumplimiento oportuno”.

Los anteriores criterios fueron reiterados posteriormente por la Corte de la siguiente manera:

- “El acceso a la administración de justicia, garantizado en el artículo 229 Superior, no implica solamente la posibilidad de acudir ante el juez para demandar que deduzca de la normatividad vigente aquello que haga justicia en un evento determinado, sino que se concreta en la real y oportuna decisión judicial y, claro está, en la debida ejecución de ella. Esto, a la vez, representa una culminación del debido proceso, que no admite dilaciones injustificadas en el trámite de los asuntos puestos en conocimiento de los jueces ni, por supuesto, en el cabal y pleno desarrollo de lo que se decida en el curso de los juicios” (Sentencia T-329/942).

- “La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia - artículo 229 superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento: valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto”.

“En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehusa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esa última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada”. (sentencia T-553/953).

2.2. Concretamente en un caso similar en que precisamente se buscaba el cumplimiento de un fallo de la justicia ordinaria laboral que había ordenado el reintegro de un trabajador

oficial a su cargo, se pronunció esta Sala en la sentencia T- 537/944 en el sentido de considerar que el proceso ejecutivo laboral en el caso concreto no resultaba ser un medio idóneo de defensa judicial. Dijo la Sala:

“Es evidente, que en el presente caso el peticionario de la tutela formalmente posee un medio alternativo de defensa judicial para obtener el cumplimiento de las sentencias que ordenaron su reintegro al cargo y el pago de sus acreencias laborales de naturaleza económica, como es el correspondiente proceso ejecutivo laboral para hacer efectiva la obligación impuesta en las sentencias a la Empresa de Licores del Chocó de reintegrar al demandante a su cargo, y demandar en forma subsidiaria la indemnización de perjuicios, e igualmente, demandar el pago de las sumas de dineros adeudadas por concepto de salarios”.

“Aprecia la Sala, que la utilización del medio alternativo de defensa judicial no resulta idóneo en el presente caso, por las siguientes razones:

- El reintegro al cargo de un empleado que debe efectuar la administración por orden judicial (justicia ordinaria laboral o contencioso administrativo), puede hacerse efectivo a través de un proceso ejecutivo laboral por obligación de hacer, conforme a los arts. 2, 100, y siguientes del C.P.L., en concordancia con los arts. 493, 495 y 500 del Código de Procedimiento Civil. El demandante puede solicitar en la demanda subsidiariamente que la ejecución prosiga por los perjuicios compensatorios en caso de que el deudor (la administración) no cumpla con la obligación de reintegrar en la forma ordenada por el mandamiento ejecutivo; pero no podrá solicitar “que se autorice la ejecución del hecho por un tercero a expensas del deudor”, según el numeral 3o. del art. 500 ibídem, porque ello no es posible en virtud del principio de legalidad; la competencia que es privativa de la administración en este caso no es susceptible de ser ejercida por un tercero”.

“Significa lo anterior, que la obligación principal de la administración de reintegrar al cargo al empleado se compensa o subroga con el pago de una indemnización de perjuicios y, por consiguiente, quedan sin protección los derechos fundamentales del empleado que se vinculan con la circunstancia de que efectivamente acceda al empleo y permanezca en el mismo (arts. 25 y 53 de la C.P.) y que se cumpla por la administración la sentencia judicial”.

“- El reintegro al cargo constituye la obligación principal de la administración, pues la reinstalación en el empleo se erige en la causa y la condición para el pago de los salarios dejados de devengar. Es así como la fecha en que el mismo se produce sirve para determinar con exactitud el período dentro del cual se deben liquidar estos”.

(....)

“- Se justifica la prevalencia de la acción de tutela frente al medio alternativo de defensa judicial, porque el cumplimiento de las sentencias judiciales en mención asegura la efectividad de los derechos al trabajo, y a la igualdad y al acceso a la justicia del peticionario y comporta la vigencia de la exigencia que se hace a la administración por el art. 209 de la Constitución Política de obrar conforme a los principios de igualdad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad y hacer realidad el principio de acceso a la justicia, en el sentido de

que no sólo es importante obtener de esta la actuación favorable a una pretensión sino obtener el cumplimiento material de la sentencia”.

(....)

“A lo dicho la Sala agrega lo siguiente:

“- El ideal de justicia material consustancial al Estado Social de Derecho que emerge de los principios, valores y derechos constitucionales, requiere una concreción no sólo con el pronunciamiento judicial que declara o constituye el derecho o impone la condena, sino mediante su efectivización o realización material, que se logra mediante el cumplimiento de la sentencia”.

“- El acceso a la justicia, como lo ha reiterado en varias oportunidades la Corte, no consiste en realizar los actos de postulación requeridos para poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado, sino en el derecho constitucional fundamental de la exigencia de una justicia rápida y oportuna, sin dilaciones injustificadas, que contenga una eficaz y pronta realización material de sus decisiones”.

“- La colaboración armónica entre las ramas del poder público implica la unidad de acción y esfuerzos y la coordinación de propósitos para cumplir con los fines del Estado (arts. 2 y 113). Por lo tanto, el cumplimiento de los fallos judiciales por la administración es una exigencia que se deriva de dicha colaboración, y resultaría inadmisibles que ésta al omitir su ejecución pudiera actuar contrariando dichos fines”.

2.3. En los fallos de instancia comentados, para fundar la negativa del amparo, se hacen una serie de disquisiciones sobre el contenido de las obligaciones de los fallos judiciales que ordenan el reintegro de trabajadores a la administración y el pago de los respectivos derechos laborales. Por consiguiente, resulta oportuno reseñar lo que la Corte ha decidido con respecto al cumplimiento de este tipo de fallos, teniendo en cuenta que esta especie de condenas laborales comporta tanto el cumplimiento de obligaciones de hacer (reintegrar a la institución al actor) como de dar (pagar los salarios correspondientes al período que estuvo ilegalmente desvinculado el trabajador).

Se ha señalado que el mecanismo de la tutela puede ser instrumento para hacer cumplir las obligaciones de hacer, cuando se interpone en orden a garantizar la ejecución de una sentencia, pero que no es admisible frente a la ejecución de obligaciones de dar, porque para estos casos el instrumento idóneo de carácter ordinario es el proceso ejecutivo.

En este sentido se pronunció la Corte en la Sentencia T-403 de 1996:

“En lo que hace referencia al cumplimiento de sentencias judiciales por vía de tutela, esta Corte ha expresado que cuando lo ordenado en la providencia incumplida es una obligación de hacer, es viable lograr su cumplimiento por medio de la acción de tutela, pues los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico no siempre tienen la idoneidad suficiente para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados con el incumplimiento de una providencia”.

“En cambio, cuando se trata del cumplimiento de obligaciones de dar, la ley ha previsto un

mecanismo idóneo para lograr su cumplimiento, como es el proceso ejecutivo, cuya adecuada utilización garantiza el forzoso cumplimiento de la obligación que se pretende eludir, ya que pueden pedirse medidas cautelares, como el embargo y secuestro de los bienes del deudor y su posterior remate, para asegurar así el pago que se pretende evadir”.

Se reiteró, de esta manera lo que la Corte había expresado en anterior oportunidad, al expresar6:

“Cuando se trata de obtener que, en cumplimiento de sentencia judicial, la administración reintegre a una persona desvinculada del servicio por acto administrativo declarado nulo, estamos ante una obligación de hacer, cuya ejecución por la vía indicada en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil no goza de la misma efectividad que se alcanzaría en la hipótesis de una obligación de dar”.

“En efecto, el proceso ejecutivo tiene la virtualidad de obtener el forzoso cumplimiento de aquello que se quiere eludir, mediante la aplicación de medidas que, como el embargo y posterior remate de los bienes del deudor, están en manos del juez, quien las lleva adelante pese a la resistencia del demandado, en los casos y dentro de las reglas procesales pertinentes”.

“Hay allí una característica indubitable de efectividad, pues la consecuencia del incumplimiento es la ejecución forzosa de las prestaciones a las que se estaba obligado”.

“No obstante, cuando esas prestaciones están a cargo de un funcionario o dependencia de la administración pública y consisten en hacer algo -en este caso, reintegrar a unos servidores públicos despedidos-, lo que se decida por el juez de ejecución está limitado a impartir la orden de que se cumpla el fallo hasta ahora no cumplido, sin que exista medida alguna aplicable coercitivamente para que, aun contra la voluntad del funcionario o dependencia, se lleve a cabo lo mandado. En otros términos, fuera de las sanciones que puedan ser aplicables al remiso, todo consiste en añadir otra decisión judicial no menos expuesta al incumplimiento que la ya desobediencia”.

(...)

“Pero es evidente que obligaciones de carácter administrativo relativas al manejo de personal al servicio del Estado, cual es la de reintegrar a un servidor público separado de su cargo, únicamente pueden ser cumplidas por la administración pública y, dentro de ella, exclusivamente por el funcionario competente, de lo cual se deduce que la previsión legal en referencia no es aplicable en casos como el que se revisa”.

(...)

“Todo lo dicho significa que en semejantes eventos, hallándose de por medio derechos fundamentales, la iniciación y culminación de un proceso ejecutivo no es medio más adecuado ni efectivo para que ellos dejen de ser quebrantados”.

“En cambio, la decisión del juez de tutela, mediante la cual se ordene ejecutar una sentencia que viene siendo incumplida, tiene varias características propias que la hacen más efectiva, dado su carácter preferente, sumario e inmediato.....”

2.4. En la providencia de enero 31 de 1997 emanada del Tribunal Superior de Medellín -Sala Décima Segunda de Decisión Laboral se exponen como razones para revocar el auto de mandamiento de pago, que el demandante no se hizo presente en instalaciones de la entidad demandada con el fin de ejercer su derecho a reintegrarse a sus labores, ni tampoco formuló la respectiva cuenta de cobro. Aparte de ello consideró que era aplicable el art. 177 del C.C.A. que regula lo relativo al cumplimiento de las sentencias dictadas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Los juzgadores de instancia para negar la tutela invocaron como razones la circunstancia de que el proceso ejecutivo laboral era el medio alternativo de defensa judicial idóneo para obtener el cumplimiento de la sentencia y no la acción de tutela.

La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, igualmente consideró, prohijando el criterio expuesto por el Tribunal Superior de Medellín -Sala Décima Segunda de Decisión Laboral en la providencia que revocó el mandamiento de pago, que la protección invocada por el demandante debía ser denegada porque la demanda ejecutiva había sido intentada antes de tiempo (art. 177 C.C.A. y decreto 768/93) y, además, porque no se probó por el actor que la demandada hubiese sido remisa a cumplir la aludida sentencia.

2.5. Siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte que antes se ha expuesto, la Sala considera que el proceso ejecutivo laboral, en el presente caso no es un medio idóneo para asegurar el cumplimiento de la sentencia judicial y restablecer la violación de los derechos constitucionales que invoca el demandante por las siguientes razones:

a) La sentencia de junio 21 de 1996 que ordenó el reintegro del demandante a su cargo y el pago de los derechos laborales dejados de devengar fue debidamente notificada a la demandada. Por lo tanto, a partir de su ejecutoria eran exigibles y debían ser cumplidas las obligaciones contenidas en dicha sentencia.

No le correspondía, en consecuencia, al demandante adelantar gestión alguna ante el INVIAS para obtener la ejecución de la sentencia, aun cuando afirma haber reclamado directamente el cumplimiento de la misma.

b) Cuando se trata exclusivamente del pago de sumas dinerarias ordenado en una sentencia judicial emanada de la jurisdicción laboral, si es pertinente dar aplicación al art. 19 del decreto 111/96 que compiló las normas de la ley 38/89, art. 16 y de la ley 179/94, arts. 6 y 55, inciso 3, en concordancia con el art 177 del C.C.A., que aluden al procedimiento que debe seguirse para el cumplimiento de las sentencias judiciales contra la administración. Transcurridos 18 meses sin que se produzca el pago es posible adelantar proceso de ejecución, como lo indicó la Corte en la sentencia C-354/977. Es decir, que en este evento el proceso ejecutivo laboral si puede considerarse como un medio alternativo de defensa judicial idóneo y eficaz.

c) No obstante, cuando se trata del cumplimiento de sentencias que ordenan el reintegro al cargo y al mismo tiempo el pago de los derechos laborales dejados de devengar por el trabajador, se ha considerado que el proceso ejecutivo no resulta ser un medio idóneo de

defensa judicial, como se ha indicado en las sentencias que se han citado y particularmente en la T-537/94. Por consiguiente, considera la Sala, en desacuerdo con los juzgadores de instancia, que cuando el medio alternativo es ineficaz para proteger los derechos fundamentales, en un caso concreto, según la apreciación razonada que haga el juez de tutela, o cuando habiéndose acudido a él resulta inane, la tutela se revela como el único instrumento eficaz para restablecer los derechos conculcados (art. 2 C.P.), pues en el Estado Social de Derecho la efectividad de los derechos constitucionales es un principio de rigurosa observancia.

2.6. Finalmente, conviene tener en cuenta lo siguiente:

Será siempre la administración la encargada de adoptar las medidas suficientes y oportunas para dar cumplimiento a los fallos que le imponen obligaciones, como es el deber de todo deudor de llevar a cabo el pago puntual de las obligaciones a su cargo. Admitir que la presentación de una cuenta de cobro o el reclamo del interesado, condiciona el cumplimiento de un fallo judicial, es concederle mayor valor a éstas formalidades que a la propia sentencia y autorizar que por este medio se burle el derecho material reconocido al beneficiario de la decisión judicial.

El cumplimiento oportuno y voluntario de los fallos judiciales por la administración, aparte de garantizar adecuadamente el acceso a la justicia, se acompasa con la exigencia de la observancia de los principios de moralidad, celeridad, eficacia e imparcialidad, consagrados en el art. 209 de la Constitución. En tal virtud, el cumplimiento de una sentencia por la vía ejecutiva no constituye un procedimiento normal si no excepcional.

3. En conclusión, la Sala encuentra que sólo mediante el uso de la vía procesal de la tutela se pueden preservar los derechos reconocidos al demandante e impedir la burla de la justicia laboral; de manera que se dispondrá revocar las sentencias de primera y segunda instancia y, en su lugar, tutelar los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al trabajo.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR las sentencias de 5 de junio 1997 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín -Sala Civil y del 22 de julio del mismo año de la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil y Agraria.

Segundo. CONCEDER al actor Luis Fernando Osorio Rivera la tutela de los derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y al trabajo. En consecuencia dentro del término de 48 horas el Instituto Nacional de Vías -INVIAS, procederá a dar cumplimiento a la sentencia de fecha junio 21 de 1996 proferida por el Tribunal Superior de Medellín -Sala Décima Segunda de Decisión Laboral, en virtud de la cual se condenó a dicha entidad a reintegrar al demandante a su cargo y a pagar los derechos laborales dejados de devengar.

Tercero. Líbrese por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 M.P. Antonio Barrera Carbonell

5 Sentencia T-403/96, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

6 Sentencia T-329/94, antes citada.

7 M.P. Antonio Barrera Carbonell.