

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-Inexistencia por existir hechos nuevos

No existe actitud temeraria por parte del accionante en la presentación de esta tutela, no obstante que en el escrito de demanda y de buena fe, el demandante aclara que efectivamente ya había interpuesto otra acción de tutela contra el Municipio de Montería, pero para el trámite de ésta tutela, incorpora hechos o circunstancias nuevas que desvirtúan la posible temeridad. Conforme aparece acreditado en el expediente, con posterioridad a la sentencia del Consejo de Estado, e incluso al primer fallo de tutela que buscaba su cumplimiento, el Gobierno Nacional y la Administración Municipal de Montería expedieron sendos Decretos tendientes a regular lo referente a la planta de personal de las entidades territoriales y del municipio de Montería en particular, de cuyo contenido se puede deducir, sin lugar a equívocos, que según los requisitos exigidos para algunos de los cargos de planta allí fijados, sí es posible reintegrar al actor en alguno de ellos. Adicionalmente, como hecho nuevo no conocido por el juez que resolvió la primera tutela, se anexa al expediente una certificación expedida por el Coordinador de Gestión Humana de la Alcaldía de Montería, de la que se puede deducir que el alcalde municipal de la época no adelantó ninguna gestión administrativa tendiente a dar cumplimiento al fallo del Consejo de Estado que ordenaba el reintegro del actor. En consecuencia, la interposición de esta acción de tutela no ha dado lugar a una acción temeraria, si no por el contrario, se encamina a la defensa de derechos reconocidos en sentencias ejecutoriadas que permanecen vulnerados en forma ostensible por la entidad accionada.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA-Reintegro al cargo/ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Obligación de hacer/ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Procedencia para reintegro de trabajador

La acción de tutela como mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de los fallos judiciales es el que garantiza en forma efectiva el respeto de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso. El mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de un fallo judicial en el que se ordena realizar una obligación de hacer, es la acción de tutela. La regla de la idoneidad de la acción de tutela como mecanismo de protección se fue configurando a lo largo de los precedentes que se han citado. La preeminencia del amparo

sobre otros mecanismos judiciales es el complemento que integra la plena y efectiva garantía del cumplimiento del derecho a acceder a la justicia, cuando el accionante posee a su favor un fallo en el que se ordena cumplir con una obligación de hacer. Debe precisarse también que el cumplimiento de los fallos judiciales no está sometido a que la parte obligada lo considere conveniente o procedente. Cuando la parte obligada se encuentra en desacuerdo con la orden emitida por el juez debe acudir a los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para controvertir la decisión, no le es dable, motu proprio, desconocerla por no compartirla.

Reiteración de Jurisprudencia

Acción de tutela instaurada por Walter Ángel Rodríguez Garcés contra el Municipio de Montería.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., once (11) de diciembre de dos mil tres (2003).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por los Juzgados Tercero Civil Municipal y Segundo Civil del Circuito de Montería en la tutela invocada por el señor Walter Ángel Rodríguez Garcés contra el Municipio de Montería.

I. ANTECEDENTES.

Actuando a través de apoderado judicial, el señor Walter Ángel Rodríguez presentó demanda de tutela contra el Municipio de Montería por considerar que ante el incumplimiento de un fallo judicial que ordena su reintegro, se le han desconocido los derechos fundamentales al debido proceso y a la buena fe.

El origen de la tutela tiene fundamento en los siguiente hechos:

A mediados del año 1995 el accionante instauró un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, siendo demandado el Municipio de Montería, y habiendo culminado con la sentencia de febrero 11 de 1999 proferida por el Consejo de Estado.

Para lo que interesa a esta acción de tutela, en la mencionada providencia se tomaron varias decisiones a saber: 1. Declarar la nulidad del decreto 0899 del 30 de diciembre de 1994, proferido por el Alcalde Municipal de Montería, mediante el cual suprimió el cargo de Jefe de la Sección de Circulación y Tránsito de la Secretaría de Hacienda Municipal; 2. Ordenar el reintegro del accionante en el mismo cargo, o en otro de igual o superior jerarquía. 3. Ordenar el pago de salarios y prestaciones sociales dejadas de devengar desde el día del retiro hasta cuando se haga efectivo el reintegro. 4. Se consideró igualmente en la mencionada decisión que para todos los efectos legales, no ha existido solución de continuidad en la prestación del servicio.

Con el objeto de dar cumplimiento a la mentada sentencia, el Alcalde Municipal, a través de la Resolución Número 03311 de agosto 9 de 1999 resolvió: No reintegrar al actor con el argumento de que el cargo no existe, por haber sido suprimido y los cargos de mayor jerarquía que existen sólo pueden ser desempeñados por profesionales titulados, haciéndose imposible el cumplimiento del fallo expedido por el Consejo de Estado, aunque ordenó el pago de los salarios y prestaciones hasta el momento de la supresión del cargo de Jefe de la Sección de Circulación y Tránsito de Montería.

Considera el accionante que la Resolución 03311 no sólo desconoce la sentencia del Consejo de Estado, sino que ignora el contenido del Decreto Ley 1569 de agosto 5 de 1998, que no fue citado en el texto de la Resolución y que regula la situación de los empleados que al momento del ajuste de las plantas de personal se encuentran prestando servicios en las entidades regidas por el decreto. Para ello, no se exigirán requisitos distintos a los ya acreditados, situación aplicable al actor, lo que está en armonía con lo dispuesto en la sentencia del Consejo de Estado al establecer que “para todo efecto legal, no ha existido solución de continuidad en la prestación del servicio”.

Manifestó el demandante que el contenido de la mencionada resolución fue objeto de una acción de tutela, mediante la cual no se ordenó el reintegro pero sí el pago de salarios y

prestaciones adeudadas desde la desvinculación. No se ordenó el reintegro con fundamento en la información del accionado sobre supresión del cargo y ausencia de título profesional.

Anota que varios funcionarios de la administración municipal que influyen en estas decisiones, procedieron de mala fe en la redacción de la Resolución 03311 y en la información que le proporcionaron al juez de tutela de entonces, pues ocultaron la realidad de la planta de personal del Municipio, la cual permitía perfectamente el reintegro del actor al mismo cargo o a otro de igual jerarquía.

Todo lo anterior indica que la administración municipal ha tenido múltiples oportunidades para reintegrar al accionado. Sin embargo, “la tozudez de algunos funcionarios municipales que se han disputado la paternidad de la desviación de poder, en términos del fallo del Consejo de Estado, nos demuestra que los argumentos utilizados para negar el reintegro, no son de carácter jurídico, sino una instancia o etapa de la desviación de poder que en su momento sancionó el Consejo de Estado”.

II. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS AL EXPEDIENTE.

- A folio 11 del primer cuaderno, copia de la sentencia del Consejo de Estado de abril 16 de 1999.

- A folio 37 del primer cuaderno, certificación expedida por el Coordinador de Gestión Humana de la Alcaldía de Montería, en donde consta que el Alcalde Francisco Burgos de la Espriella, no ha solicitado cargos vacantes a esa dependencia durante los años 1999 y 2000 para darle cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado de fecha 11 de febrero de 1999.

- A folio 38 del primer cuaderno, se anexa el listado de cargos vacantes del nivel profesional, vacantes del nivel técnico, listado de cargos en provisionalidad del nivel profesional y el listado de cargos vacantes en provisionalidad del nivel técnico. Se señala además, que en las plantas de cargos de los años 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003 sí han existido los niveles profesionales y técnico. Igualmente se anota que en los mismo años no ha habido cargo vacante, ya que estos fueron proveídos en provisionalidad por los alcaldes en su momento.

- A folio 36 del primer acuerdo, copia de la Resolución 03311 de 1999 “por la cual se da

cumplimiento a una sentencia”.

- A folio 94 del primer cuaderno, copia de la Resolución 00245 por medio de la cual se da cumplimiento a una sentencia de tutela.

III. SENTENCIAS QUE SE REVISAN.

La primera instancia surtida en el Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería otorgó el amparo invocado tras considerar que se violó el debido proceso y se incumplió la orden ejecutoriada de una sentencia que ordenaba el reintegro del demandante.

Entendió el juez de primer grado que si bien es cierto existió una tutela previa, lo que se pretende traer a colación son nuevas pruebas no conocidas en esa época, tales como certificaciones y decretos, que revelan la falta de interés y la negligencia por parte de la Administración Municipal para acatar el fallo del Consejo de Estado en todas sus partes.

Amparado en la doctrina de la Corte Constitucional respecto al cumplimiento de los fallos judiciales, la sentencia de primera instancia resuelve ordenar al ente territorial Municipio de Montería, “reintegrar al accionante en el mismo cargo, o en otro de igual o superior jerarquía, según el numeral 2do. del fallo de sentencia de febrero 11 de 1999, emanado del Honorable Consejo de Estado.” Se le otorgó un plazo de treinta días a partir de la notificación de esa providencia, para cumplir con la orden señalada.

El breve fallo de segunda instancia, proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería, decide revocar la decisión de primer grado, argumentando que “no puede accederse al tutelamiento deprecado pues de conformidad con los artículos 37 y 38 del Decreto 2591 de 1991, no pueden presentarse solicitudes de tutela argumentadas en unos mismos hechos, y de formularse deben decidirse desfavorablemente, decisión que se adoptará en esta sentencia y que implica la revocatoria del fallo apelado”.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31

a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Inexistencia de una posible temeridad en la presentación de esta tutela.

Antes de entrar en el examen del tema propuesto, conviene advertir, para desvanecer algún equívoco, y dado que es la razón que le sirve a la sentencia de segunda instancia para negar la tutela, que no existe actitud temeraria por parte del accionante en la presentación de esta tutela, no obstante que en el escrito de demanda y de buena fe, el demandante aclara que efectivamente ya había interpuesto otra acción de tutela contra el Municipio de Montería, pero para el trámite de ésta tutela, incorpora hechos o circunstancias nuevas que desvirtúan la posible temeridad.

Las razones de la inexistencia de una posición temeraria en cabeza de quien demanda, son las siguientes, a juicio de esta Sala:

El Decreto 2591 de 1991 establece en el artículo 38 lo siguiente:

“Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes. (...)”

La Corporación en el pasado ha tenido la oportunidad de establecer cuándo ocurre la presentación temeraria de una acción de tutela. Basta recordar sobre este aspecto lo señalado en la Sentencia No. T-007 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), en la que se dijo lo siguiente:

“Para poder concluir acerca de si el peticionario ha incurrido o no en la acción temeraria de que trata el artículo 38 precitado, es necesario analizar si se reúnen en el caso concreto los presupuestos exigidos por la disposición, así:

“Primero, que una misma acción de tutela sea presentada en varias oportunidades: este requisito se satisface ampliamente en el negocio presente, pues en tres (3) ocasiones se ha intentado la misma acción de tutela. En algunos casos este mecanismo ha revestido leves matices, pero se han invocado los mismos hechos y derechos, ya reseñados en la primera parte de esta sentencia.

“Este justamente es el caso del interno Pedro Orlando Ubaque, quien ha puesto imprudente y temerariamente en movimiento una plétora de acciones de tutela cuya repetida presentación es objeto de sanción por la Ley.

“Segundo, que las varias tutelas sean presentadas por la misma persona o su representante: en todos los casos ha sido el mismo actor quien ha presentado personalmente las tutelas.

“Tercero, que la reiterada invocación de la tutela se realice sin motivo expresamente justificado: también se cumple a cabalidad este requisito, toda vez que las acciones de tutela se intentaron a partir del primer semestre de 1993, en tres oportunidades y sobre la sentencia condenatoria del Juzgado Penal del Circuito, también en las mismas tres oportunidades.

“Luego no ha habido acontecimientos sobrevinientes, súbitos nuevos o excepcionales, que justifiquen la presentación de nuevas tutelas.”

En el caso sub examine encuentra la Corporación que el peticionario ciertamente presentó con anterioridad una acción de tutela en contra del Municipio de Montería, igualmente intentando el cumplimiento del fallo del Consejo de Estado que le era favorable y que ponía fin a un proceso contencioso. Tal proveído, resuelto en noviembre 26 de 1999, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Montería, ordenó el pago de salarios y prestaciones sociales debidas al actor y que hacían parte de la orden emitida en la sentencia del Consejo de Estado, de cuyo contenido se impetrada el cumplimiento. Sin embargo, para aquella ocasión, el juez fallador negó el reintegro del accionante, también solicitado esa vez, en tanto para la sentencia mencionada era imposible acceder al reintegro por no existir en el Municipio de Montería, un cargo igual o superior en el cual pudiera ser instalado el tutelante.

Significa que existe una tutela anterior, iniciada por la misma persona en contra de la misma entidad, y con ello, los dos primeros requisitos antes mencionados para que se configure una eventual temeridad en la instauración de dos o más acciones de tutela, se presentan en este caso.

Sin embargo, respecto del tercer requisito señalado en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, observa la Corte que existen razones más que suficientes para instaurar la segunda acción de amparo constitucional, ya que han surgido hechos nuevos generados por el

Municipio de Montería que no se conocieron ni evaluaron en el primer proceso de tutela y que, por consiguiente, justifican un nuevo pronunciamiento.

En efecto, conforme aparece acreditado en el expediente, con posterioridad a la sentencia del Consejo de Estado, e incluso al primer fallo de tutela que buscaba su cumplimiento, el Gobierno Nacional y la Administración Municipal de Montería expedieron sendos Decretos tendientes a regular lo referente a la planta de personal de las entidades territoriales y del municipio de Montería en particular, de cuyo contenido se puede deducir, sin lugar a equívocos, que según los requisitos exigidos para algunos de los cargos de planta allí fijados, sí es posible reintegrar al actor en alguno de ellos. Adicionalmente, como hecho nuevo no conocido por el juez que resolvió la primera tutela, se anexa al expediente una certificación expedida por el Coordinador de Gestión Humana de la Alcaldía de Montería, de la que se puede deducir que el alcalde municipal de la época no adelantó ninguna gestión administrativa tendiente a dar cumplimiento al fallo del Consejo de Estado que ordenaba el reintegro del actor.

Son éstas, entonces, las razones por las que el actor debió acudir nuevamente al amparo constitucional a fin de lograr la protección efectiva y real de sus derechos fundamentales, cuya protección ya había sido ordenada por providencia judicial ejecutoriada, y que como consecuencia de la actitud omisiva del Municipio de Montería al no asumir su cumplimiento, continuaron siendo desconocidos e ignorados.

En consecuencia, la interposición de esta acción de tutela no ha dado lugar a una acción temeraria, si no por el contrario, se encamina a la defensa de derechos reconocidos en sentencias ejecutoriadas que permanecen vulnerados en forma ostensible por la entidad accionada.

3. El cumplimiento de los fallos judiciales es un soporte del Estado de derecho.

El respeto al Estado de Derecho inicia con el cabal cumplimiento de las sentencias emitidas por autoridad judicial, en virtud a que éstas constituyen la aplicación individualizada de la ley al caso concreto. Sin embargo, las autoridades administrativas, destinatarias del cumplimiento ordenado por los jueces, se mantienen en ocasiones impermeables a estos razonamientos y son renuentes a cumplir a cabalidad los fallos que les obligan. Es este el tema que involucra la presente acción de tutela, para lo cual se ilustran los precedentes que

hacen parte de la línea jurisprudencial que la Corte Constitucional ha definido como elementos para la protección del cumplimiento de los fallos judiciales por esta vía judicial.

- El cumplimiento de los fallos judiciales garantiza la realización de los principios fundamentales del Estado así como la prevalencia del orden constitucional. En la Sentencia T-554 de 1992 al dar cumplimiento a la orden de reintegro de un docente, la Corte afirmó:

“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 justicia¹ (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.

El incumplimiento de fallos judiciales atenta contra el principio de la buena fe porque quien acude ante un juez lo hace con el pleno convencimiento de que la decisión final será obedecida en su totalidad por la autoridad competente o el particular a quien corresponda. En Sentencia T-438 de 1993, al pronunciarse sobre el incumplimiento de una orden judicial que ordenaba al Estado el resarcimiento de los daños ocasionados por fallas en el servicio, con ocasión en la tragedia del desplome de los palcos de toros el 20 de Enero de 1980 en Sincelejo, la Corte señaló:

“La persona favorecida con una sentencia ejecutoriada que obliga al Estado al cumplimiento de una prestación espera y confía legítimamente que la autoridad respectiva ejecute, sin dilaciones y en sus estrictos términos, lo ordenado por la decisión judicial. Los privilegios que protegen a la Administración no la sitúan por fuera del ordenamiento jurídico, ni la eximen de dar cumplimiento a lo ordenado por los Jueces.”

- El incumplimiento de los fallos judiciales viola los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada porque le resta efectividad a la orden dada por la autoridad competente. En sentencia T-553 de 1995 al resolver el caso de un docente universitario que fue reintegrado por orden de un juez pero al que le descontaron de la suma ordenada en el fallo judicial los salarios percibidos en el ejercicio de otros vínculos con entidades públicas, la Corte señaló:

“La vigencia de un orden justo no pasaría de ser una mera consagración teórica plasmada en el preámbulo del Estatuto Superior, si las autoridades públicas y privadas, no estuvieran obligadas a cumplir íntegramente las providencias judiciales ejecutoriadas. Acatamiento que debe efectuarse de buena fe, lo que implica que el condenado debe respetar íntegramente el contenido de la sentencia, sin entrar a analizar la oportunidad, la conveniencia, o los intereses de la autoridad vencida dentro del proceso, a fin de modificarlo. 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. 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. Cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el

desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.

“(…)

“Si bien no se determinó dentro del proceso administrativo la cuantía de la obligación impuesta en forma genérica, debió agotar el trámite de concreción previo, previsto para lograr una condena en concreto, y no lo hizo, o integrar debidamente el título ejecutivo con una certificación proveniente de la institución deudora. De tal forma que la negligencia del peticionario en acudir a una vía adecuada para la satisfacción de sus propósitos, no puede ser suplida por los jueces de constitucionalidad, pues este mecanismo de amparo sólo procederá en ausencia de otro eficaz dentro del ordenamiento jurídico. En tal virtud, la Corte no procederá a ordenar el pago de los salarios debidos, ni de los intereses moratorios.

- Cuando los ciudadanos han obtenido un pronunciamiento judicial en el que se les reconocen sus derechos, exigirles que inicien otro proceso para hacer efectiva la orden judicial es una carga procesal adicional que hace más onerosa la efectividad de los derechos y dilata la garantía reconocida. En sentencia T-478 de 1996, al cumplir con la orden judicial de reintegrar a un médico que fue desvinculado ilegalmente de la entidad, la Corte dijo:

“El obligado cumplimiento de lo resuelto por los jueces y los Tribunales es una garantía institucional del Estado de Derecho y al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo. El proceso ejecutivo es la vía natural cuando se trata de obtener que, en cumplimiento de sentencia judicial, la administración reintegre a una persona desvinculada del servicio por un acto administrativo declarado nulo. No obstante lo anterior este mecanismo judicial no goza de la misma efectividad que la acción de tutela, toda vez que en tratándose de derechos fundamentales, como el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, o el derecho al trabajo, la iniciación y culminación de un proceso ejecutivo no es el medio más adecuado ni expedito para que ellos dejen de ser quebrantados, por parte de la Administración Pública renuente al efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales. La providencia judicial de tutela mediante la cual se ordene ejecutar una sentencia incumplida, posee elementos que la convierten en más efectiva e idónea, por la sumariedad del tiempo, porque la autoridad debe cumplirla sin demoras. No es jurídico ni menos justo trasladar al ciudadano una carga procesal onerosa que no tiene por qué soportar

ante la conducta omisiva de la Administración pública, renuente y en veces desconocedora de derechos fundamentales.”

- El cumplimiento de los fallos judiciales en los que se le ordena a la administración pública el reconocimiento de los derechos de un ciudadano no admite dilación y es la administración la directamente responsable de cumplir a cabalidad con lo ordenado. En la Sentencia T-084 de 1998, al conceder una acción de tutela en contra del Instituto Nacional de Vías que se negaba a cumplir la orden judicial de reintegro de un trabajador que fue retirado por reestructuración del Instituto, la Corte manifestó:

“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 sino excepcional.”

- Cuando el fallo que se deja de cumplir hace referencia a la protección de un derecho fundamental opera la acción de tutela como mecanismo principal de protección. En la Sentencia T-835 de 1999, en el caso de los docentes del Municipio de Istmina, quienes a pesar de tener una orden judicial para el pago de sus acreencias laborales y existir una orden de embargo, la entidad financiera obligada, no cumplía el fallo porque no existían recursos en la cuenta embargada, la Corte reiteró:

“En los casos en que un juez de la República profiere una decisión judicial, y ésta, como en el presente caso involucra la necesaria protección de derechos fundamentales, es indispensable que el fallo sea cumplido por la parte demandada, y sólo podrá controvertirse tal decisión, de conformidad con los procedimientos que para el efecto existan en la misma legislación. Por lo

tanto, cuando una autoridad pública o algún particular, con su conducta, incumplen una decisión judicial que le haya sido impartida, y con dicha desatención se violan derechos fundamentales, la protección por vía de tutela se encuentra justificada y este mecanismo judicial resulta por lo tanto procedente”.

- La acción de tutela como mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de los fallos judiciales es el que garantiza en forma efectiva el respeto de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso. En la sentencia T-1686 de 2000, al conceder la tutela a trabajadores que a pesar de tener una sentencia a su favor respecto a la vigencia de una convención colectiva, les era desconocida por el empleador, la Corte mantuvo su jurisprudencia y señaló:

“El cumplimiento de las sentencias judiciales es parte integrante de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, pues la circunstancia de una persona a cuyo favor se ha resuelto tiene derecho, garantizado por el Estado, a que lo judicialmente ordenado se cumpla con exactitud y oportunidad. La falta de efectividad de lo dispuesto por el juez haría nugatoria la posibilidad material de realización de la justicia. Y si la propia Constitución Política estableció en el artículo 87 las acciones de cumplimiento para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, no cabe duda de que el mecanismo idóneo para lograr la debida ejecución de un fallo judicial, habida cuenta de esa vulneración de derechos fundamentales, no es otro que la acción de tutela.”

- El mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de un fallo judicial en el que se ordena realizar una obligación de hacer, es la acción de tutela. La regla de la idoneidad de la acción de tutela como mecanismo de protección se fue configurando a lo largo de los precedentes que se han citado. La preeminencia del amparo sobre otros mecanismos judiciales es el complemento que integra la plena y efectiva garantía del cumplimiento del derecho a acceder a la justicia, cuando el accionante posee a su favor un fallo en el que se ordena cumplir con una obligación de hacer. En este sentido, cada uno de los precedentes citados en el momento de analizar si procede o no la acción de tutela, conforme a su carácter subsidiario, han perfilado la regla que en sentencia T-395 de 2001 se expresa claramente así:

Dada la amplia y sostenida jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en la que se establece claramente la importancia que el cumplimiento de los fallos judiciales tiene para el desarrollo y efectividad del orden constitucional, en el presente caso cabe preguntarse si de la resolución emitida por la Alcaldía de Montería puede predicarse el cumplimiento de la orden del Consejo de Estado, en forma integral y efectiva.

4. Caso concreto.

Un proceso contencioso iniciado por el accionante finalizó con la sentencia del Consejo de Estado dictada en febrero 11 de 1999 por medio de la cual se dispuso reintegrarlo al mismo cargo, a otro de igual jerarquía o bien a uno de mayor jerarquía. El ente accionado, a través de la Resolución 03311 de agosto 9 de 1999 no accede al reintegro tras considerar “que el cargo no existe por haber sido suprimido y los cargos de mayor jerarquía que existen sólo pueden ser desempeñados por profesionales titulados.” La sentencia de primera instancia concede la tutela y el fallo de segundo grado se opone a las pretensiones del tutelante porque a su juicio, se abonan en este caso las circunstancias contempladas en el artículo 38 del Decreto 2591 en relación con la tutela temeraria.

Las razones que desestiman la existencia de una tutela temeraria ya fueron expuestas en precedente, por lo que se analizan las restantes circunstancias de fondo que suscita la presente revisión.

- Sin mayor esfuerzo es claro advertir que la decisión del Consejo de Estado en la que se ordenó el reintegro del accionante no ha sido cumplida en su integridad. A las premisas establecidas en la jurisprudencia citada en donde este fallo recuerda la doctrina constitucional en torno al cumplimiento de los fallos judiciales, se agrega que la decisión judicial debe ser cumplida y respetada en su integridad para garantizar efectivamente los derechos en ella reconocidos. En sentencia de tutela, proferida para exigir el cumplimiento de sendos fallos judiciales que ordenaron el reintegro de cuatro trabajadores de la alcaldía del Municipio de Sincé, (Sucre) la sentencia T-329 de 1994 señaló lo siguiente:

“Un sistema jurídico que únicamente descansa sobre la base de verdades teóricas no realiza el orden justo preconizado en el Preámbulo de la Carta. Tan precario sentido tiene una estructura judicial que no adopta decisiones con la rapidez y oportunidad requeridas como una que funcione adecuadamente pero cuyos fallos, por falta de cumplimiento de quienes

están obligados por ellos, se convierten en meras teorías. En tal hipótesis no sólo se quedan escritas las providencias mismas sino las normas sustantivas que les sirven de fundamento.

“En el caso de los derechos fundamentales, de cuya verdadera eficacia ha querido el Constituyente ocuparse en forma reiterada, el desacato a las sentencias judiciales que los reconocen es en sí mismo un hecho flagrantemente violatorio del Ordenamiento fundamental.

“Todos los funcionarios estatales, desde el más encumbrado hasta el más humilde, y todas las personas, públicas y privadas, tienen el deber de acatar los fallos judiciales, sin entrar a evaluar si ellos son convenientes u oportunos. Basta saber que han sido proferidos por el juez competente para que a ellos se deba respeto y para que quienes se encuentran vinculados por sus resoluciones contraigan la obligación perentoria e inexcusable de cumplirlos, máxime si están relacionados con el imperio de las garantías constitucionales.

“De allí se desprende necesariamente que si la causa actual de la vulneración de un derecho está representada por la resistencia de un funcionario público o de un particular a ejecutar lo dispuesto por un juez de la República, nos encontramos ante una omisión de las que contempla el artículo 86 de la Carta, como objeto de acción encaminada a la defensa efectiva del derecho constitucional conculcado. Al fin y al cabo, se trata de acudir a una instancia dotada del suficiente poder como para lograr que de manera cierta e indudable tengan vigencia en el caso concreto las prescripciones abstractas de la Constitución.

“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.

“Por tanto, cuando el obligado a acatar un fallo lo desconoce, no sólo viola los derechos que con la providencia han sido protegidos, sino que se interpone en el libre acceso a la administración de justicia, en cuanto la hace imposible, frustrando así uno de los cometidos básicos del orden jurídico, y truncando las posibilidades de llevar a feliz término el proceso

tramitado. Por ello es responsable y debe ser sancionado, pero con su responsabilidad y sanción no queda satisfecho el interés subjetivo de quien ha sido víctima de la violación a sus derechos, motivo por el cual el sistema tiene que propiciar, de manera indiscutible, una vía dotada de la suficiente eficacia para asegurar que lo deducido en juicio tenga cabal realización.”

- Por otra parte, debe precisarse también que el cumplimiento de los fallos judiciales no está sometido a que la parte obligada lo considere conveniente o procedente. Cuando la parte obligada se encuentra en desacuerdo con la orden emitida por el juez debe acudir a los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para controvertir la decisión, no le es dable, motu proprio, desconocerla por no compartirla². Al respecto la Corte ha sostenido:

“Los sujetos a los cuales se dirigen las órdenes de un juez, sometidos como están al imperio de la Constitución y de las leyes y dada su obligación de respetar y obedecer a las autoridades, deben atenderlas de inmediato. Si piensan que el juez no podía impartirlas, según normas jurídicas en vigor, tal consideración no tiene por qué obstruir su acatamiento, sino que está llamada a ser debatida judicialmente, en su caso, y sobre la base de la legitimidad del recurrente con miras a su revocación. Es cierto que puede vincular eventualmente la responsabilidad del funcionario judicial y aun provocar la acción de tutela en su contra, si se le comprueba flagrante violación del ordenamiento jurídico o la existencia de una vía de hecho, pero ninguna de tales posibilidades justifica la actitud renuente del obligado.

“(…)

“Si el incumplimiento de órdenes judiciales implica, la violación o la amenaza de derechos fundamentales, cabe la acción de tutela para su defensa y, por tanto, para que otro juez -el constitucional- ordene la ejecución inmediata de la providencia incumplida bajo el apremio de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991”.

- A la vista pues de lo que aduce el ente demandado, esta Sala comparte las apreciaciones de la sentencia de instancia al conceder la tutela, pues estima igualmente que la administración de Montería no sólo se niega a cumplir un fallo que se le impone si no que alega razones que no tienen asidero en lo que ella misma ha permitido y en lo realmente acontecido. En efecto, el aporte de varias resoluciones y decretos llevados al expediente por

el accionante, indican que sí existen cargos en los que la administración ha podido ubicar al accionante, y no lo hizo. Así a folios 40 a 58 del expediente, se leen los Decretos 00352 de 1998, 00053 de 1999, 00220 de 2000 y 000175 de 2001 que dan cuenta de la existencia de cargos a nivel profesional y técnico que fueron proveídos en provisionalidad por el Alcalde en su momento, y que a su vez eran cargos para los que el accionante está habilitado por el fallo del Consejo de Estado.

- Igualmente en la certificación de marzo 3 de 2003, expedida por el Coordinador de Gestión Humana de la Alcaldía de Montería, se constata que el Alcalde Francisco Burgos de la Espriella, no ha solicitado cargos vacantes a esa dependencia durante los años 1999 y 2000 para darle cumplimiento a la sentencia del Consejo de Estado de fecha 11 de febrero de 1999. En apoyo de lo anterior, se anexa³ el listado de cargos vacantes del nivel profesional, vacantes del nivel técnico, listado de cargos en provisionalidad del nivel profesional y el listado de cargos vacantes en provisionalidad del nivel técnico.

Recuérdese a este respecto, que el cargo del demandante, Jefe de Impuestos de Circulación y Tránsito en el Municipio de Montería, se convirtió en Jefatura de Impuestos Indirectos,⁴ luego pasó a ser profesional universitario, y según el Decreto 00175 de diciembre 21 de 2001 que fija la planta de cargos de la administración municipal para el 2002, existen cargos de profesionales universitarios y del nivel técnico que han sido ocupados en provisionalidad por dos personas específicas, hecho que aparece probado en el expediente con la copia del acta de posesión respectiva.

Frente a tal evidencia, difícilmente refutable, la administración queda sin sustento para persistir en la negativa del reintegro al actor, pues la razón que esgrime, que es la de un fallo de imposible cumplimiento, ha sido replicada y desvirtuada con los hechos nuevos expuestos y las circunstancias que ahora rodean el caso del accionante.

Es cierto que el cumplimiento de un fallo judicial puede lograrse a través de los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico para ello, concretamente, a través del proceso ejecutivo. Sin embargo, de conformidad con la jurisprudencia citada en los acápites anteriores, tratándose de obligaciones de hacer, como es el caso del reintegro de un trabajador, el medio alternativo de defensa judicial resulta ineficaz, en cuanto el objetivo del mismo es básicamente el logro de una indemnización y no propiamente el regreso del

trabajador al cargo del cual fue desvinculado; propósito este que sólo se logra mediante el ejercicio de la acción de tutela. En efecto, tal como lo señaló esta Corte en la sentencia T-395 de 2001, “la tutela es el mecanismo adecuado porque con el reintegro se protege el derecho al trabajo que no es prestación que pueda cumplir un tercero, y que no se satisface con la indemnización de perjuicios prevista en la ley procesal”.

Con arreglo a esta doctrina , se confirmará la sentencia de primera instancia para dar lugar a la protección de los derechos invocados por el actor.

V. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Quinta 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 Juzgado Segundo Civil del Circuito de Montería y en consecuencia, CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Montería al conceder la tutela invocada por el señor Walter Ángel Rodríguez Garcés.

Segundo. ORDENAR al Alcalde del Municipio de Montería, que en el término de un mes contado a partir de la notificación de la presente providencia, proceda a reintegrar al accionante en el mismo cargo, o en otro igual o de superior jerarquía, tal como lo dispuso la sentencia de fecha 11 de febrero de 1999 proferida por el Consejo de Estado.

Tercero. Por secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-431 del 24 de junio de 1992.

2 En sentencia T-262 de 1997 la Corte Constitucional concede el amparo interpuesto por un ciudadano, al que en un proceso ejecutivo laboral contra un Municipio, se le ordenó a una entidad financiera cumplir con una medida cautelar.

3 Folio 38 del primer cuaderno.

4 Folio 24 y 25 del primer cuaderno.