

T-211-99

Sentencia T-211/99

TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Alcance

TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Obligación de hacer

TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-No reintegro

ENTIDADES AUTARQUICAS-Responsabilidad

OBLIGACIONES LABORALES-Titularidad cuando entidad estatal desaparece o es reemplazada

Referencia: Expediente T-190.630

Acción de tutela contra el Instituto de Crédito Territorial -I.C.T.-, hoy Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE-, por la presunta violación de los derechos al debido proceso y al trabajo.

Temas:

Derecho a que se cumplan las sentencias judiciales y la acción de tutela.

Titular de las obligaciones laborales cuando una entidad estatal desaparece o es reemplazada por otra.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá D.C., trece (13) de abril de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Martha Victoria Sáchica de Moncaleano (E), y Carlos Gaviria Díaz, este último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a revisar la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en el trámite del proceso radicado bajo el número T-190.630.

ANTECEDENTES

1. Hechos.

Jorge Eliècer Vargas Neira fue empleado del Instituto de Crédito Territorial, y se desempeñó como Supervisor de la División Administrativa hasta que fue declarado insubsistente por medio de la Resolución No. 019 del 5 de enero de 1990.

Inconforme con tal decisión, acudió ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander por la vía de nulidad y restablecimiento del derecho, y esa Corporación, en fallo del 18 de febrero de 1997, resolvió declarar la nulidad de la resolución acusada, ordenar al Instituto de Crédito Territorial, hoy INURBE, reintegrar al actor, entender para todo efecto legal que no hubo solución de continuidad en los servicios prestados, y ajustar el valor de las sumas adeudadas al empleado de conformidad con el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

El señor Vargas Neira, a través de su apoderado, solicitó al Director Regional del INURBE, el 26 de noviembre de 1997, que cumpliera con lo ordenado por dicha sentencia, sin obtener resultado alguno. El 6 de julio de 1998, presentó una queja ante la Procuraduría General de la Nación, pero tampoco así logró ser reintegrado y que se le pagaran las sumas ordenadas por el Tribunal en sentencia ejecutoriada.

En vista de lo anterior, acudió a la acción de tutela el 16 de octubre de 1998, con la pretensión de que se ordenara al INURBE cumplir con lo ordenado en el fallo que le favoreció.

1. Sentencia de instancia.

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en sentencia del 29 de octubre de 1998, decidió rechazar por improcedente la acción de tutela, pues consideró que el actor cuenta con la acción ejecutiva para la defensa judicial de sus derechos.

Este fallo no fue impugnado.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de instancia proferido en el trámite del proceso bajo revisión, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas adoptar la sentencia respectiva, según el reglamento interno y el auto de la Sala de Revisión Número Doce del 11 de diciembre de 1998.

1. Derecho a que se cumplan las sentencias judiciales y la procedencia de la acción de tutela.

En la sentencia T-553/95, esta Sala revisó un caso similar, y reiteró la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la procedencia de la tutela para hacer efectivo el derecho de las personas a que se cumplan los fallos judiciales, en los siguientes términos:

“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 - 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 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.

“En consecuencia, y de conformidad con el artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, la tutela es el mecanismo judicial para lograr la protección de los derechos vulnerados por la omisión de la administración en acatar las obligaciones que le impuso el juez”.

En esa oportunidad, esta Sala no ignoró el carácter subsidiario de la acción de tutela, ni el hecho de que el actor cuenta con el proceso ejecutivo para procurar la defensa de sus derechos; sin embargo, consideró que esa vía ejecutiva, según lo ha señalado la Corte, sólo es más eficaz que la tutela para lograr la ejecución de una decisión judicial que imponga al demandado una obligación de dar. Así lo manifestó la Sala Quinta de Revisión de Tutelas en la Sentencia T-329 de 19941:

“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, aún 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 desobedecida.

"No desconoce la Corte que, según el artículo 500 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989, cuando dentro del proceso ejecutivo no se cumpla la obligación de hacer en el término fijado en el mandamiento correspondiente y no se hubiere pedido en subsidio el pago de perjuicios, el demandante podrá solicitar que se autorice la ejecución del hecho por un tercero a expensas del deudor.

"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.

"El pago subsidiario de perjuicios parte del supuesto de que la obligación no será cumplida, lo cual tampoco es aplicable en circunstancias como la que ahora examina la Corte, pues se trata del acatamiento a sentencias judiciales en firme, que no puede ser sustituido por el pago de sumas de dinero, y, aun en el caso de que ello se admitiera, tratándose de derechos fundamentales tendría que aplicarse el principio según el cual ellos deben tener eficacia por encima de otras alternativas. Es decir, no podría prohibirse una interpretación que condujera a aceptar, salvo casos de perjuicio irreparable, que el material ejercicio del derecho fuera

reemplazado por el pago de una indemnización.

“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.

En consecuencia, se debe revocar la decisión de instancia y, en su lugar, tutelar los derechos al debido proceso y al trabajo del actor.

1. Titular de las obligaciones laborales cuando una entidad estatal desaparece o es reemplazada por otra.

También el problema que surge cuando una entidad estatal desaparece, o es reemplazada por otra, o entra en liquidación, y se pregunta por el titular de las obligaciones laborales que le eran exigibles, fue resuelto por esta Corte en la sentencia T-313/953, en los términos en que aquí se reitera la jurisprudencia sobre el asunto:

“El art. 1º de la Ley 151 de 1959 establece:

‘Las empresas y establecimientos públicos descentralizados, cualquiera que sea la forma de administración adoptada, son parte de la administración pública; sus bienes y rentas, por su origen, son desmembración del patrimonio público, y están afectados a la prestación de servicio público, culturales o sociales.....’

“El decreto 1050 de 1968 dice en su artículo 6º que las empresas industriales y comerciales del Estado tienen ‘capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.’

“Significa lo anterior que el patrimonio de esas empresas y su justificación jurídica emanan

del Estado, y, éste debe acudir solidariamente en su respaldo cuando se trate del pago de obligaciones laborales. Por esta razón es explicable que la Ley 1º de 1991 ordene atender por cuenta de la Nación los pasivos Sociales de Colpuertos.

”Esta actitud no está desligada de la teoría administrativa moderna. Aunque allí se habla de responsabilidad subsidiaria y no solidaria. Miguel Marienhoff⁴ al hablar de la responsabilidad de las Entidades autárquicas dice:

’Normalmente, la entidad misma hará frente a su responsabilidad, utilizando para ello los fondos o bienes de afectación de que dispone. Pero puede ocurrir que el ente autárquico no pueda hacer efectiva su responsabilidad, por insuficiencia o falta de activo. ¿Quién responde en tal supuesto?

’Segùn la doctrina -cuyas conclusiones comparto-, en tales eventos, responde el Estado creador del ente, ello por aplicación de los principios sobre responsabilidad indirecta, que en nuestra legislación aparece contemplada en el artículo 1113 del Código Civil, cuyo texto dice así: “La obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia o por las cosas que se sirve, o que tiene a su cuidado”. En la especie, el ente autárquico sería el “dependiente” y el Estado el “principal”. Trátase de una adaptación del supuesto contemplado en el artículo 1113 del Código Civil, al caso de responsabilidad del Estado por obligaciones -cualquiera sea su origen- de una entidad autárquica, adaptación que juzgo plausible, no sólo por la similitud de situaciones, sino especialmente porque la propiedad de los bienes que la entidad autárquica tiene “afectados” para el cumplimiento de sus fines, le pertenece al Estado. De manera que, en última instancia, la responsabilidad del ente autárquico debe ser cubierta por el Estado.

’Si bien en derecho privado los autores consideran que el responsable indirecto es solidario con el responsable directo, y que en ese orden de ideas el principal es deudor solidario de lo que resulte adeudar su dependiente, estimo que esa solidaridad no rige ni puede aceptarse en el supuesto de responsabilidad indirecta del Estado por una obligación de un ente autárquico, pues en este caso el principio de la responsabilidad indirecta no surge expresamente de ley alguna -como ocurre, en cambio, en el derecho privado-, sino que se recurre subsidiariamente a él al solo efecto de llenar un vacío del ordenamiento jurídico legal administrativo. En materia de patrón y dependiente la responsabilidad indirecta de aquél

surge de texto “expreso”; de ahí que, como lo sugiere la doctrina, glosando los textos del derecho privado, la responsabilidad de patrón y dependiente sea solidaria. Pero eso no ocurre respecto a la responsabilidad del Estado por obligaciones de una entidad autárquica: de ahí que no pueda hablarse de responsabilidad “solidaria”, y que sólo deba hablarse de responsabilidad “subsidiaria” del Estado por la obligación del ente autárquico. El Estado es responsable, pero no en forma solidaria, sino en forma subsidiaria, o sea únicamente cuando el ente autárquico efectivamente no pueda hacer frente a su responsabilidad con los fondos o bienes que le fueron afectados para el cumplimiento de sus fines. El acreedor del ente autárquico no puede, por el solo hecho de serlo, requerirle el pago directamente al Estado. La de éste es una obligación “subsidiaria”, no una obligación solidaria.’

Así, es claro que debe responder el INURBE por las obligaciones que surgieron de la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander del 18 de febrero de 1997, por medio de la cual se declaró la nulidad de la Resolución No. 019 del 5 de enero de 1990; así se le ordenará en la parte resolutive de esta providencia..

DECISIÓN

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo adoptado por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 29 de octubre de 1998 y, en su lugar, tutelar los derechos al debido proceso y al trabajo de Jorge Eliecer Vargas Neira.

Segundo. ORDENAR al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE-, que si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a cumplir con las órdenes que profirió en su contra el Tribunal Administrativo de Norte de Santander en la sentencia del 18 de febrero de 1997 -mediante la cual decretó la nulidad de la resolución No. 019 del 5 de enero de 1990-, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Tercero. PREVENIR a dicho instituto para que no vuelva a incurrir en las omisiones que dieron

origen al presente proceso.

Cuarto. COMUNICAR esta providencia al Tribunal Administrativo de Norte de Santander para los efectos previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

PABLO ENRIQUE LEAL RUÍZ

Secretario General (E)

1 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

2 En el mismo sentido, véanse las sentencias T-403/96, T-262/97, SU-257/97, T-084/98, T-242/98, T-392/98, T-410/98, T-467/98 y T-670/98.

3 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Tratado de Derecho Administrativo, T.I., pág. 440 yss.