Sentencia T-229/22

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA Y DEBIDO PROCESO-Vulneración

(…) las autoridades judiciales accionadas incurrieron en los defectos sustantivo y procedimental -absoluto y por exceso ritual- al rechazar la demanda ejecutiva laboral (…) Tales defectos vulneran los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en su faceta del cumplimiento de decisiones judiciales, lo que amerita conceder el amparo y emitir las órdenes respectivas.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Debida ejecución de decisiones judiciales

(…) la jurisprudencia constitucional ha aceptado que el cumplimiento de las decisiones judiciales es una faceta esencial de los derechos de debido proceso y de acceso a la administración de justicia, y que la vigencia de un orden justo impone que el derecho reconocido no se torne nugatorio, sino que se pueda asegurar el efectivo cumplimiento de lo ordenado mediante la tutela judicial efectiva, lo cual impone contar con los medios de defensa idóneos y eficaces para procurar la garantía del derecho consignado en el fallo judicial.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional/ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO-Configuración

DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO-Configuración

DEFECTO PROCEDIMENTAL POR EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Configuración

PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA PARA EXIGIR EJECUCION Y CUMPLIMIENTO DE DECISIONES JUDICIALES-Obligaciones de dar, hacer o no hacer en proceso ejecutivo

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES-Es un imperativo del Estado Social de Derecho

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES-Garantiza el acceso a la administración de justicia/PRINCIPIO DE LA BUENA FE

(…) el cumplimiento de las decisiones judiciales ejecutoriadas hace parte de la tutela judicial efectiva como faceta esencial del derecho de acceso a la administración de justicia, y también materializa el contenido del derecho al debido proceso con miras a generar confianza legítima y el respeto por los postulados de la buena fe.

ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia para la liquidación de entidades públicas

PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Principio de independencia judicial en disposición que determina como función del liquidador la de oficiar a las autoridades judiciales y de registro sobre la apertura de la liquidación

PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Término para la presentación de las reclamaciones

PROCESO DE LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Responsable de obligaciones laborales ante recursos insuficientes

LIQUIDACION DE ENTIDAD PUBLICA-Término de duración fijado por ley

FUERO SINDICAL-Garantía que no se extingue durante procesos de liquidación de entidades públicas

FUERO SINDICAL-Reglas jurisprudenciales en el caso en que se adelanten procesos de reestructuración o liquidación de entidades públicas

SENTENCIAS DE REINTEGRO-No puede la administración a través de la expedición de un acto administrativo eximirse de cumplir sentencia que ordena reintegro por violación de fuero sindical

JUEZ LABORAL-Deber de evaluar la imposibilidad del reintegro manifestada por la empresa en liquidación del empleado con fuero sindical en proceso ordinario

Referencia: Expediente T-8.530.017

Acción de tutela instaurada por Héctor Fabio Castro Valdés y otros contra el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil veintidós (2022).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Jorge Enrique Ibáñez Najar y Diana Fajardo Rivera, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados el 1° de septiembre de 2021, en primera instancia, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y el 16 de noviembre del mismo año, en segunda instancia, por la Sala de Casación Penal de la misma corporación judicial.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y solicitud de amparo1

1. El 23 de agosto de 2021, por medio de apoderado judicial, los señores Héctor Fabio Castro Valdés, Fulvio Enrique Galvis Castillo y Martín Revolledo Echeverry interpusieron acción de tutela contra el Auto interlocutorio No. 791 del 6 de noviembre de 2020 proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago, y el Auto interlocutorio No. 50 del 19 de abril de 2021 dictado por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral, que respectivamente rechazó la demanda y confirmó tal decisión dentro del proceso ejecutivo laboral que los accionantes iniciaron contra el municipio de Cartago. Solicitan la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia

en sus facetas de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental y del derecho al cumplimiento o ejecución de las decisiones judiciales (Arts. 29 y 229 de la CP), y piden que como consecuencia del amparo constitucional, se ordene al Tribunal accionado que profiera una nueva decisión en la que revoque el Auto interlocutorio del a quo y libre mandamiento de pago contra el municipio de Cartago como sucesor procesal del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago – Liquidado, o contra quien considere que cumple ese papel.

2. Como contexto previo, manifiestan que el 15 de febrero de 2015 fueron desvinculados de los cargos que ejercían en el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago (ITTC),2 por lo cual presentaron demanda especial de reintegro por fuero sindical en contra de dicho Instituto y del municipio de Cartago. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral profirió sentencia de segunda instancia el 6 de octubre de 2015, en la cual revocó parcialmente la decisión absolutoria de primera instancia3 y ordenó el reintegro de los accionantes Fulvio Enrique Galvis Castillo, Héctor Fabio Castro Valdez y Martín Rebolledo Echeverry a un cargo igual o de superior jerarquía al que ocupaban al momento en que se hizo efectiva la supresión de sus cargos en el Instituto de Tránsito y Transportes de Cartago, y condenó al Instituto al pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde ese momento hasta que se produzca efectivamente el reintegro.4 El 14 de diciembre de 2015 el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago, actuando como juez de primera instancia en ese trámite especial, profirió el Auto de obedecer y cumplir la decisión del superior.5

3. No obstante, mientras se surtía el trámite judicial de ese proceso especial de fuero sindical, el alcalde municipal de Cartago expidió el Decreto 019 del 16 de marzo de 2015, mediante el cual ordenó la supresión y liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago. Derivado de ello mediante resolución No. 82 del 13 de marzo de 2015 procedió a nombrar liquidador, quien emplazó a las personas naturales y jurídicas que se consideraran con derecho a formular las reclamaciones de cualquier índole contra la entidad, otorgando un plazo para presentar las acreencias hasta el 26 de mayo de 2015.6

4. Según explican los accionantes, dentro de esa oportunidad se hicieron parte en el trámite liquidatorio y posteriormente en el acta de liquidación del 11 de noviembre de 2015, el liquidador incluyó sus nombres y la estimación económica de sus acreencias dentro del pasivo contingente por encontrarse en debate judicial sus reclamaciones.7 Para tal fin en el escrito de tutela presentan el siguiente cuadro que corresponde a la información incluida en

el acta de liquidación final sobre activos y pasivos a corte del 30 de septiembre de 2015:

ID

TERCERO

CONCEPTO

CUENTA

SALDO

6478824

Castro Valdés Héctor Fabio

Prestaciones sociales

99050502

6’839.706

16222002

Galvis Castillo Fulvio Enrique

Prestaciones sociales

99050502

40’971.240

6’714.890

72159640

Revolledo Echeverry Martín

Prestaciones sociales

99050502

7’795.950

5. Aducen que el 11 de noviembre de 2015, antes de que el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago profiriera el Auto de obedecer y cumplir lo dispuesto por el superior en la sentencia de segunda instancia del proceso especial de fuero sindical, se suscribió el acta de liquidación dando por finalizada la existencia jurídica del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, con lo cual precisan que concluyó el trámite liquidatorio.

6. Señalan que en la mencionada acta de liquidación el municipio de Cartago fue designado como garante y pagador de las acreencias que persistieran después del finalizado el proceso de liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, por cuanto el total de los pasivos relacionados superaban en un monto mayor el total de los activos disponibles.8 Por ese motivo, la totalidad de los activos y pasivos del Instituto fueron trasladados contablemente al municipio de Cartago para que éste respondiera financieramente por las acreencias pendientes que fueron reconocidas en el proceso de liquidación.9 A partir de lo anterior, los accionantes señalan en el escrito de tutela que el comité liquidador del ITTC le confirió al municipio de Cartago el papel de sucesor procesal para los trámites judiciales correspondientes.

7. El 11 de febrero de 2016 los accionantes solicitaron mediante oficio dirigido al ITTC y presentado a la Alcaldía de Cartago que diera cumplimiento al fallo judicial. Sin embargo, esgrimen que esa entidad guardó silencio.10

8. Manifiestan que al ser el municipio de Cartago el responsable de las obligaciones insolutas derivadas del proceso de liquidación, el 22 de septiembre de 2020 presentaron demanda ejecutiva laboral por obligaciones de dar y de hacer en contra de ese municipio (radicado No. 761473105001-2020-00143-00), aportando para tal efecto como título ejecutivo la sentencia condenatoria proferida el 6 de octubre de 2015 dentro del trámite especial de fuero sindical, a la vez que allegaron el acta de liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago. Adicionalmente relacionaron los cargos que resultan equivalentes a los que detentaban y que en la actualidad se ubican en la Secretaría de Movilidad de Tránsito y Transporte de Cartago.

9. Las pretensiones de la demanda ejecutiva laboral se sintetizan así: (i) como obligaciones de dar, (a) librar mandamiento ejecutivo por concepto de pago de salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde el momento de la desvinculación hasta la fecha en que se realice el reintegro efectivo, las sumas de $266’661.821 al demandante Héctor Fabio, $283’484.778 al demandante Fulvio Enrique y $283’484.778 al demandante Martín Revolledo. Estas sumas corresponden a capital más intereses a la presentación de la demanda ejecutiva laboral, (b) se condene a la entidad demandada al pago de las costas procesales; y, (ii) como obligaciones de hacer, (a) se ordene el reintegro de los actores a un cargo igual o superior al que ocupaban al momento de la supresión efectiva de sus cargos en el ITTC; y, (b) se ordene el pago de los aportes al sistema de seguridad social en relación con el tiempo en que los demandantes permanecieron desvinculados hasta el reintegro efectivo.11

10. Mediante Auto interlocutorio del 6 de noviembre de 2020,12 el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago rechazó la demanda ejecutiva laboral argumentando que la persona jurídica demandada, esto es el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, ya no existe y que carece de la capacidad para ser parte porque su liquidación final tuvo lugar el 11 de noviembre de 2015. Agregó que como la acreencia contingente de los actores fue calificada y graduada, “es dentro del proceso liquidatorio donde se debe hacer valer cada uno de los pasivos, contingentes y demás obligaciones que surjan como consecuencia de la orden de liquidación”, ya que cualquier otra acción instaurada fuera del proceso liquidatorio quedaría viciada de nulidad.

11. Los demandantes apelaron esa decisión al considerar que el líbelo ejecutivo laboral fue claro en señalar que el municipio de Cartago es el demandado al ser garante y pagador de las acreencias establecidas en el proceso de liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago.13 El recurso de apelación fue concedido el 13 de enero de 2021 por el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago.14

12. Surtido el trámite procesal debido, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral mediante Auto interlocutorio del 19 de abril de 2021, confirmó el rechazo de la demanda ejecutiva laboral.15

12.1. Fundó su decisión en que, si bien las acreencias a cargo del Instituto de Tránsito y

Transporte de Cartago fueron asumidas como garante por el municipio de Cartago, contra quien se presenta el proceso ejecutivo y funge como sucesor procesal (Art. 68 del CGP), lo cierto es que al tratarse de obligaciones contingentes que fueron reconocidas en el trámite liquidatorio, “por prohibición legal el operador judicial no podrá adelantar la ejecución alguna mediante este proceso, de conformidad con el Decreto Ley 254 en su artículo 1°, modificado por el artículo 1° de la Ley 1105 de 2005 que en su parágrafo 1°, hace (sic) extensiva la regulación allí dispuesta para la liquidación de entidades públicas nacionales a las entidades territoriales y sus descentralizadas, con mayor razón al tratarse de una providencia judicial condenatoria, aducida como título ejecutivo, que se hizo exigible con anterioridad al proceso liquidatorio, encontrándose además incluida dentro de las acreencias contingentes a resolver, siendo consecuente con la decisión del a quo, pero por motivos diferentes, que es a través del proceso liquidatorio o a quienes se trasladaron los activos contingentes, donde corresponderá cancelar las obligaciones a cargo de la masa de la liquidación, conforme lo dispuesto en el Decreto Ley 254 de 2000.”

12.2. Estimó que especialmente el artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006, establece como obligaciones del liquidador en el literal d), “dar aviso a los jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiendo que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador.”

12.3. A partir de ello indicó que no era viable acceder a tramitar el proceso de ejecución, “pues frente a entidades públicas en proceso de liquidación existe normatividad especial, que no permite adelantar el proceso ejecutivo en la forma como lo considera la parte actora, siendo directamente el proceso de liquidación o a quienes se les trasladó el pasivo contingente, con mayor razón si estos continúan en cabeza de una entidad pública.”

13. En el presente caso, los accionantes dirigen la acción de tutela contra las decisiones que rechazaron la demanda ejecutiva, al estimar que desconocen el debido proceso y el acceso a la administración de justicia en sus facetas de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental y del derecho al cumplimiento o ejecución de las decisiones judiciales (Arts. 29 y 229 de la CP). Solicitan que se amparen esos derechos y que, como consecuencia, se ordene al Tribunal accionado que profiera una nueva decisión en la que revoque el Auto

interlocutorio del a quo y libre mandamiento de pago contra el municipio de Cartago como sucesor procesal del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago – Liquidado, o contra quien considere que cumple ese papel.

14. Para justificar su pedimento16, en primer lugar, indican que se acreditan las causales genéricas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

14.1. Así, consideran que el asunto que se discute tiene relevancia constitucional porque (i) la jurisprudencia constitucional ha reconocido la existencia de un derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias judiciales y que el mismo se viola cuando se inaplican las normas sobre sucesión procesal; (ii) se obstruyó el acceso al proceso ejecutivo a través de una interpretación extensiva del artículo 6 de la Ley 1105 de 2006 a la fase posterior a la liquidación de una persona jurídica, lo que conllevó a desconocer el carácter de título ejecutivo de la sentencia ordinaria laboral; y, (iii) la sentencia que se omitió cumplir reconoce una acreencia de carácter laboral que materializan garantías propias del derecho al trabajo y de los derechos sindicales.

14.2. También señalan que agotaron todos los medios de defensa judicial en el marco del proceso ejecutivo laboral porque contra la decisión interlocutoria del tribunal no procede ningún otro recurso, a la vez que cumplen con el requisito de inmediatez porque la notificación por estado del auto interlocutorio proferido por el tribunal tuvo lugar el 20 de abril de 2021 y al presentar la tutela “no han transcurrido más de 6 meses”. Así mismo, estiman que se trata de una irregularidad procesal decisiva porque de acogerse su argumento el efecto directo sería la posibilidad de librar mandamiento de pago, que dicha irregularidad la identifican en el escrito de tutela con suficiencia como vulneradora de derechos fundamentales y, que el debate propuesto no se trata de tutela contra tutela en tanto cuestiona el rechazó de la demanda en el proceso ejecutivo laboral.

15. En segundo lugar, los actores esgrimen que las sentencias T-283 de 2013, T-830 de 2005 y T-048 de 2019 han desarrollado el derecho fundamental al cumplimiento o ejecución de sentencias judiciales, y que el mismo se viola cuando no se permite demandar ejecutivamente al sucesor procesal o a quien fuera el responsable de las acreencias que subsisten una vez concluido el proceso de liquidación de una entidad. De allí que deben existir mecanismos eficaces para ejecutar las decisiones con el fin de materializar los

derechos que fueron reconocidos en ellas. Indican que ese derecho fue desconocido “porque el Tribunal cerró indebidamente el acceso al proceso ejecutivo al cometer dos errores jurídicos de magnitudes considerables”, que se sintetizan a continuación.

15.1. Aducen que inaplicó la sucesión procesal que él mismo reconoció, para dar prelación a la prohibición del artículo 6 de la Ley 1105 de 2006, según la cual no es posible adelantar procesos ejecutivos mientras se surte un proceso de liquidación. Los actores plantean que si bien dicha prohibición sí existe, “se refiere únicamente a los procesos ejecutivos en curso durante la liquidación, eso hace que la norma no regule el escenario posterior a la liquidación, y por tanto, que la decisión adoptada por el tribunal se fundamente en una extensión interpretativa de la misma”, la cual advierten no corresponde con el contenido de la norma porque no regula “acreencias que nacieron a la vida jurídica cuando ya no era posible reclamarlas en el proceso liquidatorio”, es decir, la prohibición no puede extenderse a los procesos ejecutivos iniciados con forma posterior al trámite de liquidación.17 Aplicar la interpretación extensiva que hizo el tribunal, en criterio de los actores, deja sin efectos el carácter de título ejecutivo de la decisión judicial que adquirió plena certeza el 14 de diciembre de 2015 (auto de obedézcase y cúmplase) e impide que se aplique la sucesión procesal o la figura que corresponda a quien adquirió la condición de responsable de las acreencias pendientes una vez concluido el proceso de liquidación de la entidad.

15.2. Explican que el Tribunal desconoció que el proceso de liquidación culminó con el traslado de las acreencias insolutas del ITTC en Liquidación al municipio de Cartago, ello a partir de que el acta de liquidación final expresamente señala que dicho municipio es el garante y pagador de tales obligaciones insolutas.18 “Como en este caso el proceso de liquidación terminó señalando un garante de las obligaciones insolutas, por la existencia de acreencias superiores a los activos, el Juez del Proceso ejecutivo no podría desconocer tal realidad y cerrar indebidamente el acceso al proceso ejecutivo”, lo que apareja que desconoció la existencia de un título ejecutivo complejo entre la sentencia ordinaria laboral y el acta de liquidación final del ITTC en Liquidación.

16. Con base en esa argumentación, los accionantes materializan su alegato en la configuración de tres causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

16.1. Defecto sustantivo, porque los accionados omitieron aplicar el artículo 68 del CGP sobre sucesión procesal e incurrieron en una indebida aplicación del artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006, en tanto extendieron sus efectos a la etapa post liquidatoria, despojando de su carácter de título ejecutivo a la sentencia condenatoria en el proceso especial de fuero sindical.

16.2. Defecto procedimental absoluto por apartarse del procedimiento aplicable, habida cuenta que el tribunal accionado a pesar de reconocer que operó la sucesión procesal prevista en el artículo 68 del CGP respecto del municipio de Cartago, dejó de aplicar esa figura procesal por preferir una supuesta norma especial (del artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000, modificada por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006), a partir de una interpretación extensiva y errada que no procede en el asunto. Sumado a ello, desconoció que la sentencia ordinaria laboral integra un título ejecutivo complejo junto al acta de liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, con lo cual era viable librar mandamiento ejecutivo.

16.3. Defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, por cuanto el tribunal accionado reconoció que el pasivo contingente se trasladó al municipio de Cartago y que dicho municipio tiene la condición de demandado, pero a pesar de ello se abstuvo de reconocer el derecho a la ejecución de la sentencia judicial por apegarse a rigorismos procesales, siendo tal situación una flagrante contradicción procesal y una aplicación extraña de las normas procesales. Agregan que “si en gracia de discusión esto ocurrió porque el Tribunal encontró algún error que no explícita en la denominación formal de la demanda o similares, era un defecto que fácilmente podría haber corregido, sin embargo, optó por una rigurosidad procesal sorprendente que viola los derechos fundamentales (…).”

2. Respuesta de los accionados19

17. El 24 de agosto de 2021 la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia admitió la acción de tutela, ordenó notificar a los accionados y vinculó a los interesados a fin de garantizar los derechos de defensa y contradicción.

18. Dentro del término de traslado, el Magistrado sustanciador del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral contestó la tutela20 señalando que los accionantes pretenden en el trámite ejecutivo laboral que se libre mandamiento de pago con base en una sentencia judicial proferida el 6 de octubre de 2015, en la cual se condenó al Instituto

Municipal de Tránsito y Transporte de Cartago. Indicó que, si bien podía considerarse al municipio de Cartago como sucesor procesal en los términos del artículo 68 del Código General del Proceso, se prefirió aplicar la prohibición de adelantar el proceso ejecutivo contra entidades en liquidación de acuerdo con el Decreto Ley 254 y la Ley 1105 de 2005. Ello por cuanto de aceptarse la demanda ejecutiva, mutaría el fuero sindical y la orden de reintegro frente a una entidad distinta al empleador, como si este no hubiese sido liquidado y la razón del empleo persistiera en otra entidad, esto es el municipio de Cartago que no revistió la condición de empleador. El que dicho municipio sea garante de pagos no desprende la institución jurídica de sustitución de empleadores, lo que generaba falta de claridad en la obligación contra un ente diferente al condenado en el proceso de fuero sindical por acción de reintegro.

Para el Tribunal accionado, el presuponer el título ejecutivo no se suple con que en el acta de liquidación se indicara que el municipio de Cartago se constituyó como garante del pasivo contingente de la entidad condenada en proceso de fuero sindical, porque la obligación de reintegro junto con el pago de salarios solo tiene cabida mientras exista el empleador, el cual en el presente caso ya había terminado su existencia jurídica. Señaló que así se indique que es título ejecutivo complejo, la dogmática que al respecto se expresa sobre entidades liquidadas no permite determinar la claridad de la obligación.

3. Sentencia de primera instancia en tutela

1. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de primera instancia proferida el 1° de septiembre de 2021, negó el amparo.21 Argumentó que la decisión del Tribunal, al margen que se comparta, no resulta arbitraria ni transgresora de las garantías superiores, en tanto se realizó el estudio y se explicó que no era posible adelantar la acción coercitiva contra la entidad pública liquidada en los términos impulsados por los actores ya que media la prohibición del artículo 1° del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6 (sic) de la Ley 1105 de 2006. Así mismo, señaló que la Sentencia T-283 de 2013 no guarda relación con los supuestos ahora analizados, porque los accionantes sí fueron incluidos en la garantía de acreedores y fueron tenidos como tales, por lo cual el derecho reconocido debe reclamarse en el marco del trámite de liquidación.

4. Impugnación

1. Mediante apoderado, los accionantes impugnaron la decisión de primera instancia.22 Insisten en que el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006 no es aplicable a la fase post liquidatoria de una entidad pública en donde desaparece la figura del liquidador, ya que esa norma solo se ocupa de regular la imposibilidad de adelantar procesos ejecutivos mientras se encuentra en curso el respectivo proceso de liquidación, por lo cual precisan que no se puede hacer una interpretación restrictiva que cierre el acceso al proceso ejecutivo para dar cumplimiento a una sentencia ordinaria laboral. Sumado a ello, señalaron que el fallo de tutela impugnado incumplió el deber argumentativo de señalar por qué razón no resulta razonable acudir al proceso ejecutivo una vez concluido el proceso de liquidación de la entidad, más aún porque desconoció la forma atípica en la que terminó el proceso de liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago, esto es, el traslado contable al municipio de Cartago de las acreencias insolutas que impedía cerrar la puerta de la ejecución.

1. De este modo, los accionantes solicitan al juez de segunda instancia revocar el fallo impugnado y conceder la acción de tutela.

5. Sentencia de segunda instancia en tutela

1. La Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de segunda instancia del 16 de noviembre de 2021, confirmó la denegatoria de amparo al estimar que las decisiones censuradas fueron proferidas por los accionados en ejercicio de los principios de autonomía e independencia judicial (Art. 228 de la CP), sin que se advierta como imperiosa la intervención del juez constitucional.23

II. ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Remitido el asunto a la Corte Constitucional, fue seleccionado para su revisión mediante Auto del 31 de enero de 2022, notificado por medio del estado No. 04 del 14 de febrero del

mismo año, emitido por la Sala de Selección Número Uno de 2022.24 Dicha Sala repartió a la magistrada Diana Fajardo Rivera la sustanciación del caso y el proceso fue enviado con esa finalidad al despacho sustanciador el 14 de febrero del presente año.

1. Revisado el expediente, la Magistrada sustanciadora encontró que se requería ampliar la información con la que se contaba hasta entonces. En consecuencia, mediante Auto del 7 de marzo de 2022 solicitó al Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Buga, que remitieran digitalmente a esta Corte la totalidad del proceso ejecutivo laboral con radicado No. 761473105001-2020-00143-00, demandantes: Héctor Fabio Castro Valdés y otros.

1. Una vez allegados la documentación solicitada, mediante estado No. 034 del 14 de marzo de 2022 y comunicación con oficio OPT-A-129/2022 de la misma fecha, fueron puestos en conocimiento de las partes y terceros con interés, por tres días, con el fin de que se pronunciaran, si así lo estimaban pertinente. En el término de traslado, el 16 de marzo de 2022 se recibió correo electrónico por parte de un funcionario de la secretaría del Tribunal Superior de Buga- Sala Laboral, en el cual remitió nuevamente el link de acceso a todo el expediente digital del proceso ejecutivo laboral en comento.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Cuestión previa: procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial en el caso concreto

1. Antes de identificar el eventual problema jurídico a resolver, es necesario determinar si la acción de tutela que se analiza cumple los presupuestos de procedencia para ser analizada de fondo. Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, las providencias de los jueces de la República, en ejercicio de la función jurisdiccional, pueden ser excepcionalmente objetadas a través de la demanda de amparo constitucional.25 Sin embargo, dado que las decisiones judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento de los derechos y debido a los valores asociados a la seguridad jurídica, a la cosa juzgada y la independencia y autonomía judicial, la Corte ha señalado que deben cumplirse un conjunto de requisitos generales de procedencia.

1. De este modo, para poder acudir a la acción de tutela es necesario que: (i) se cumplan los presupuestos de legitimación por activa y por pasiva; (ii) el debate planteado presente relevancia constitucional; (iii) no existan otros mecanismos ordinarios, idóneos o eficaces, de defensa judicial o que, de existir, hayan sido agotados. Esto, salvo que el accionante se encuentre en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable, en cuyo caso la acción podrá ser empleada como mecanismo transitorio; (iv) no haya transcurrido un lapso excesivo, irrazonable o injustificado después de la actuación u omisión que dio lugar al menoscabo alegado (inmediatez); y, (v) de invocarse irregularidad procesal, ésta tenga incidencia definitiva o determinante en la decisión judicial que es cuestionada.

1. Adicionalmente, (vi) el demandante debe proporcionar una identificación mínima de los hechos que generan la presunta vulneración y los derechos desconocidos. De igual forma, constituye una condición de procedencia que, de haber sido posible, (vii) el actor haya invocado dichos argumentos en el proceso judicial. Por último, (viii) la providencia censurada no podrá consistir en una sentencia que resuelve una demanda de tutela, sentencias de la Corte Constitucional ni del Consejo de Estado sobre nulidad por inconstitucionalidad.26

1. En el presente caso, la Sala estima que se cumplen con los presupuestos de legitimación en la causa por activa y por pasiva, así como con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

1. En efecto, de un lado se tiene que, actuando por medio de apoderado judicial,27 los señores Héctor Fabio Castro Valdés, Fulvio Enrique Galvis Castillo y Martín Revolledo Echeverry presentaron acción de tutela procurando la defensa de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en la faceta del derecho o ejecución de las decisiones judiciales, al ser ejecutantes y presuntos afectados con las decisiones proferidas en el proceso ejecutivo laboral que adelantan contra el municipio de Cartago, las cuales cuestionan en sede tutelar, es decir, son titulares de los derechos presuntamente vulnerados. En ese sentido, se encuentran legitimados en la causa por activa para presentar esta acción de tutela. Por otra parte, la legitimación en la causa por pasiva también se encuentra satisfecha como quiera que la acción de tutela se dirigió contra el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral, quienes en su calidad de autoridades judiciales son susceptibles de ser sujetos pasivos de la presente acción constitucional, de acuerdo con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991.

1. Así mismo, la Sala identifica que en el presente caso se cumplen los requisitos generales de procedencia de la tutela contra providencias judiciales, en tanto (i) el asunto tiene una relevancia constitucional, porque está de por medio el derecho al cumplimiento de decisiones judiciales habida cuenta que los accionantes advierten obstruido su derecho a reclamar la ejecución de la Sentencia ordinaria laboral del 6 de octubre de 2015 que ordenó su reintegro por fuero sindical a un cargo de igual o de superior jerarquía al que ocupaban al momento en que se hizo efectiva la supresión de sus cargos en el Instituto de Tránsito y Transportes de Cartago, a la vez que condenó a dicho Instituto al pago de salarios y prestaciones sociales desde la desvinculación hasta que se produzca el reintegro efectivo. Dicha obstrucción por parte de los accionados la derivan de inaplicar las normas sobre sucesión procesal para reconocer como tal al municipio de Cartago que asumió los pasivos del instituto liquidado, y

de la interpretación extensiva que hicieron las autoridades judiciales accionadas del artículo 6 de la Ley 1105 de 2006 a la fase posterior a la liquidación de una entidad pública territorial, lo que apareja una posible omisión en la materialización efectiva de garantías propias del derecho al trabajo y de los derechos sindicales.

1. (ii) No existe otro mecanismo judicial idóneo, por cuanto los numerales 1° y 9 del artículo 65 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 29 de la Ley 712 de 2001, consagran el recurso de apelación contra los autos proferidos en primera instancia que rechacen la demanda y que decidan sobre el mandamiento de pago, oportunidad procesal de la cual hicieron uso los actores agotando ese medio de defensa judicial ordinario. Adicionalmente, contra la decisión de segunda instancia que rechazó la demanda ejecutiva laboral no procede ningún recurso extraordinario dada su naturaleza de ser un auto interlocutorio.

1. (iii) Cumplió el requisito de inmediatez,28 toda vez que la acción de tutela fue interpuesta dentro de un término oportuno, justo y razonable. En efecto, el auto interlocutorio de segunda instancia que confirmó el rechazo de la demanda ejecutiva laboral fue proferido el 19 de abril de 2021 y notificado a los ejecutantes a través del estado No. 58 del 20 de abril del mismo año,29 y posteriormente la acción de tutela se presentó el 23 de agosto de 2021, lo que significa que los accionantes acudieron a la jurisdicción constitucional tres meses después de que se dictó la decisión judicial de segunda instancia que consideran, junto con la de primera instancia ejecutiva, contrarias a sus derechos.

1. (iv) Se alegan presuntas irregularidades procesales que, de comprobarse, tienen efectos decisivos en el proceso que se cuestiona, por cuanto de encontrar que el municipio de Cartago es el obligado a atender los pasivos contingentes que fueron reconocidos en el acta de liquidación final del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago y que en el presente caso no resulta aplicable el artículo 6° de la Ley 1105 de 2006, podría tener incidencia definitiva para que nuevamente se estudie la posibilidad de librar mandamiento de pago

según las implicaciones propias que apareja el cumplimiento de un fallo ordinario de reintegro por fuero sindical respecto de una entidad que fue liquidada con unas especiales condiciones de finalización de su existencia jurídica.

1. (v) Se identificaron los derechos vulnerados, habida cuenta que los accionantes a partir de una narración de los hechos acaecidos precisaron la existencia de varios defectos en los autos interlocutorios que rechazaron la demanda ejecutiva laboral y que, en sentir de aquellos, menoscaban sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en la faceta de cumplimiento de los fallos judiciales.

1. (viii) La providencia judicial que se acusa no es de tutela, pues se trata de los autos interlocutorios de primera y de segunda instancia que rechazaron la demanda ejecutiva laboral que interpusieron contra el municipio de Cartago.

1. Cumplidos los requisitos generales antedichos, la Sala de Revisión procede a estudiar si las decisiones proferidas por el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y el Tribunal Superior de Buga -Sala Laboral, que rechazaron la demanda ejecutiva laboral presentada por los actores, incurrieron en alguna de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, que configure una violación al debido proceso y al acceso a la administración de justicia en su faceta de cumplimiento de fallos judiciales. Puntualmente los accionantes invocaron los defectos sustantivo, procedimental absoluto y procedimental por exceso ritual manifiesto, los cuales a partir de un planteamiento del problema y unas consideraciones generales, serán objeto de pronunciamiento.

3. Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

1. La Sala de Revisión considera que el problema jurídico que ha de ser resuelto es el siguiente: ¿Los autos interlocutorios que profirieron el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral, el 6 de noviembre de 2020 y el 19 de abril de 2021 respectivamente, incurrieron en los defectos sustantivo por indebida aplicación del artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000 -modificado- al extender la prohibición de tramitar procesos ejecutivos a la fase post liquidatoria de una entidad pública; procedimental absoluto por no tener como demandado al municipio que asumió las acreencias insolutas una vez culminada la liquidación de una entidad pública y desconocer que la sentencia ordinaria laboral integra un título ejecutivo complejo junto con el acta de liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago; y procedimental por exceso ritual manifiesto al rechazar la demanda ejecutiva laboral apegándose a rigorismos procesales y desconociendo con ello el derecho al cumplimiento de una decisión judicial proferida en el marco de una acción especial de reintegro por fuero sindical?

1. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala Primera (i) realizará una breve caracterización de los defectos sustantivo, procedimental absoluto y procedimental por exceso ritual manifiesto; (ii) se referirá al cumplimiento de las decisiones judiciales como una faceta esencial de los derechos de debido proceso y de acceso a la administración de justicia; y, (iii) analizará la liquidación de entidades públicas del orden territorial y los derechos asociados al fuero sindical. A partir de las anteriores premisas, resolverá el asunto objeto de estudio y se adoptarán las decisiones a que haya lugar.

4. Breve caracterización de los defectos sustantivo, procedimental absoluto y procedimental por exceso ritual manifiesto. Reiteración de jurisprudencia

1. Desde la Sentencia C-590 de 2005,30 además de los requisitos generales, la jurisprudencia constitucional ha definido unos requisitos específicos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, que se relacionan con graves defectos31 que las hacen incompatibles con las garantías fundamentales. En tal sentido, para que se habilite el amparo constitucional debe plenamente demostrarse la configuración de, al menos, uno de los vicios o defectos en la decisión que se cuestiona.32

1. El defecto sustantivo33 encuentra fundamento en el principio de igualdad, en los derechos de acceso a la administración de justicia y el debido proceso. Se presenta cuando la autoridad judicial emplea una norma inaplicable al caso concreto, deja de aplicar la norma adecuada o interpreta una disposición relevante de forma contraria a la razonabilidad jurídica. Aunque las autoridades judiciales gozan de autonomía e independencia para emitir sus pronunciamientos y definir cuál es la norma que fundamenta la solución del caso sometido a su consideración, esa prorrogativa no es absoluta en tanto debe ajustarse al marco constitucional, de tal forma que, cuando sea irrazonable, desproporcionada, arbitraria o caprichosa el juez de tutela debe intervenir en procura de garantizar la vigencia de los derechos fundamentales para que estos no se obstaculicen o lesionen, sin que de ello se desprenda señalar la interpretación correcta o conveniente aplicable al asunto específico al punto de suplantar al juez natural.34

1. La jurisprudencia constitucional ha considerado que el defecto sustantivo se puede configurar, entre otros casos, cuando: "(i) la decisión que se cuestiona tiene como fundamento una norma que no es aplicable; (ii) al margen de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma que efectúa el juez ordinario, no es, prima facie, razonable, o es una interpretación contraevidente o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes, se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada; (iii) el juez no tuvo en cuenta sentencias que han definido el alcance de la decisión con efectos erga omnes; (iv) la norma aplicada se muestra injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución; (v) un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición; (vi) no se realiza una interpretación sistemática de la norma, es decir, se omite el análisis de otras disposiciones aplicables al caso; y (vii) se desconoce la norma aplicable al caso concreto.35"36

1. El defecto procedimental halla cimiente en los artículos 29 y 228 superiores, en los cuales se consagran los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia y a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal. Este defecto ha sido concebido por la

jurisprudencia constitucional desde las ópticas de ser un yerro absoluto y de ser un error por exceso ritual manifiesto, como pasa a explicarse.

1. De un lado, el defecto procedimental absoluto se origina “cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido”37 afectando con ello el debido proceso que le asiste a las partes o intervinientes en el trámite judicial, así como el derecho de acceso a la administración de justicia que apareja la prevalencia del derecho sustancial y la realización de la justicia material en la aplicación del derecho procesal. Este yerro comporta una naturaleza calificada al ser de tal envergadura que se proyecta en el sentido de la decisión y en la materialización efectiva de los derechos fundamentales. De allí que excepcionalmente proceda la intervención del juez de tutela en casos como los siguientes, que han sido identificados por la jurisprudencia constitucional sin ánimo exhaustivo: (i) cuando la autoridad judicial tramita el asunto que le corresponde resolver por un cauce completamente distinto al previsto en la ley o prescinde por su simple voluntad de la práctica de una o de varias etapas del proceso; (ii) cuando se presenta una tardanza significativa e injustificada que impide la adopción de la decisión definitiva; y, (iii) cuando el juez de la causa desconoce las garantías mínimas del debido proceso, limitando irrazonablemente los derechos a la defensa y contradicción de los sujetos procesales.38

1. Por otro lado, el defecto procedimental por exceso ritual manifiesto39 tiene lugar cuando el goce efectivo de los derechos de los individuos se obstaculiza por un extremo rigor en la aplicación mecánica de las normas procesales, es decir, el funcionario judicial utiliza o concibe los procedimientos con apego estricto que los convierte en trabas para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones se traducen en una denegación de justicia material. Algunos escenarios que esta Corte ha identificado en cuanto a la configuración de este defecto son: “(i) aplicar disposiciones procesales que se oponen a la vigencia de derechos constitucionales en un caso concreto; (ii) exigir el cumplimiento de requisitos formales de manera irreflexiva y que en determinadas circunstancias puedan constituir cargas imposibles de cumplir para las partes, siempre que esa situación se encuentre comprobada; (iii) incurrir en un rigorismo procedimental en la apreciación de las pruebas, y,

(iv) cuando se profiere, de manera injustificada, un fallo inhibitorio.”40

1. Así, cuando el juez de tutela advierte que se estructura el defecto por exceso ritual manifiesto debe hacer uso de sus competencias constitucionales, dado que la ciega obediencia procesal del juez natural carece de justificación razonable y se convierte en una postura desproporcionada a partir de los hechos y de los medios que rodean la presunta afectación de derechos fundamentales.

5. El cumplimiento de las decisiones judiciales como una faceta esencial de los derechos de debido proceso y de acceso a la administración de justicia. Reiteración de jurisprudencia

1. La justicia es un pilar estructural del ordenamiento jurídico colombiano, y por ello dentro de los fines esenciales del Estado social de derecho el Constituyente incluyó el de asegurar la vigencia del orden justo, lo cual se presupone como una condición indispensable para la convivencia pacífica (Art. 2 de la CP). Con el ánimo de cumplir dicha finalidad se han consagrado diferentes garantías, siendo una de ellas el cumplimiento de las decisiones judiciales ejecutoriadas.

1. De hecho, desde muy temprano la jurisprudencia constitucional reconoció que “el obligado cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 de la Constitución”,41 al igual que precisó que “el acceso a la administración de justicia (…) no consiste en realizar los actos de postulación requeridos para poner en movimiento el aparato jurisdiccional, sino en el derecho constitucional fundamental de la exigencia rápida y oportuna, sin dilaciones injustificadas, que contenga una eficaz y pronta realización material de sus decisiones.”42 En tal sentido, la relevancia desde el enfoque constitucional que tiene el cumplimiento de las sentencias judiciales ejecutoriadas obliga a los jueces y tribunales a adoptar las medidas necesarias y adecuadas a cada caso, con el fin de garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales y el acatamiento

de la cosa juzgada que otorga seguridad jurídica a los asociados.

1. En concordancia con lo anterior, el debido proceso exige que el derecho reclamado no se torne nugatorio (Art. 29 de la CP), a la vez que el derecho fundamental de toda persona de acceder a la administración de justicia (Arts. 229 superior y 2° de la Ley 270 de 1996) impone, desde el entendimiento fijado por la jurisprudencia constitucional, (i) la posibilidad de acudir al juez; (ii) el obtener una decisión sobre la controversia jurídica; y, (iii) que se asegure el efectivo cumplimiento de lo ordenado.43 Justamente, este último contenido se relaciona con la obligación que tiene el Estado con sus habitantes de facilitar las condiciones de disfrute del derecho y de hacer efectivo el goce real del mismo,44 que es lo que se ha denominado el derecho a la tutela judicial efectiva. Así, el cumplimiento de las decisiones judiciales ejecutoriadas hace parte de la tutela judicial efectiva como faceta esencial del derecho de acceso a la administración de justicia, y también materializa el contenido del derecho al debido proceso con miras a generar confianza legítima y el respeto por los postulados de la buena fe, ya que quienes acuden ante un juez lo hacen con el pleno convencimiento de que la decisión final será obedecida por la autoridad competente o el particular a quien corresponda.

1. Tan categórico resulta el hacer efectivas las providencias judiciales, que el artículo 2.3 literal c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que "[l]as autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."45 También el artículo 25.2 literal c) de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos establece que corresponde al Estado "garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."46

1. Sobre la garantía de cumplimiento de las decisiones judiciales, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en el caso Baena Ricardo v. Panamá, sostuvo que "para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva47, en la cual se declaren derechos y obligaciones o se

proporcione la protección a las personas. Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho.”48 (Negrilla fuera del texto original).

1. En esa medida, el cumplimiento de las decisiones judiciales no se agota con la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales y que estas lo resuelvan, sino que además exige que el obligado cumpla lo dispuesto por los jueces y tribunales en los términos ordenados. Si ello genera dificultades o denota un incumplimiento, el titular del derecho reconocido requiere de una materialización efectiva de lo dispuesto para proteger el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, lo cual implica contar con mecanismos legales idóneos y eficaces que permitan ejecutar tales decisiones para garantizar coercitivamente los derechos reconocidos.

1. Por la vía del cumplimiento coercitivo de las decisiones judiciales, la jurisprudencia constitucional, en términos generales, ha precisado que existen obligaciones de hacer y de dar. Respecto de las primeras, ha señalado que el proceso ejecutivo es un medio de defensa judicial, no obstante, en algunas oportunidades ha considerado que carece de idoneidad y eficacia49 por cuanto el diseño procesal de la acción ejecutiva en las diferentes especialidades no contemplan medidas de apremio que obliguen al cumplimiento de las obligaciones de hacer, como sí sucede con las obligaciones de dar frente a las cuales se pueden solicitar y decretar el embargo y secuestro de bienes, entre otras cautelas. En tratándose de las segundas, esto es, las obligaciones de dar contenidas en decisiones judiciales (v.gr. el pago de una suma de dinero), la Corte ha estimado como regla general50 que el proceso ejecutivo es el escenario idóneo por excelencia para procurar su cumplimiento forzado y, por ello, debe acudirse a ese medio de defensa con carácter preferente para que la autoridad judicial libre el mandamiento de pago correspondiente en tanto se trate de una obligación clara, expresa y actualmente exigible.51

1. En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha aceptado que el cumplimiento de las decisiones judiciales es una faceta esencial de los derechos de debido proceso y de acceso a la administración de justicia, y que la vigencia de un orden justo impone que el derecho reconocido no se torne nugatorio, sino que se pueda asegurar el efectivo cumplimiento de lo ordenado mediante la tutela judicial efectiva, lo cual impone contar con los medios de defensa idóneos y eficaces para procurar la garantía del derecho consignado en el fallo judicial.

1. Ahora bien, por cuanto en el presente caso el Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago52 fue creado mediante Acuerdo 020 del 2 de diciembre de 2009 (expedido por el Concejo Municipal), como una Unidad Administrativa Especial descentralizada del orden municipal, respecto del cual el Concejo Municipal de Cartago mediante Acuerdo 001 del 13 de marzo de 2015 autorizó al alcalde a proceder con su supresión y liquidación adoptando el procedimiento establecido en el Decreto Ley 254 de 2000 (modificado por la Ley 1105 de 2006),53 y uno de los defectos que invocan los accionantes se relaciona con el alcance del artículo 6 de esta normatividad, la Sala se ocupará de estudiar, en lo pertinente y sin pretensión de exhaustividad, esa regulación y los derechos asociados al fuero sindical.

6. La liquidación de entidades públicas del orden territorial y los derechos asociados al fuero sindical

1. De acuerdo con el artículo 1° del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 1° de la Ley 1105 de 2006, el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional respecto de las cuales se haya ordenado su supresión o disolución, es aplicable a las entidades públicas de la rama ejecutiva del orden nacional, así como a la liquidación de las sociedades públicas, las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el 90% o más de capital social y a las empresas sociales del Estado. En igual sentido, el parágrafo 1° de dicho artículo contempla que la supresión o disolución y la liquidación de las entidades territoriales y sus descentralizadas en el respectivo nivel territorial, se rigen por las

disposiciones del Decreto Ley 254 de 2000 modificado, “adaptando su procedimiento a la organización y condiciones de cada una de ellas, de ser necesario, en el acto que ordene la liquidación.”

1. Significa lo anterior que la supresión y liquidación de las entidades descentralizadas del nivel territorial se rige por el régimen del Decreto Ley 254 de 2000, con la posibilidad de adaptarlo a las condiciones especiales en el acto de liquidación. Para ello, tanto gobernadores como alcaldes cuentan con la habilitación constitucional para suprimir o fusionar las entidades departamentales y municipales, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por la correspondiente Asamblea Departamental o Concejo Municipal (Arts. 305.8 y 315.4 de la CP).

1. Importa precisar, como lo sostuvo la Sentencia C-795 de 2009,54 que el cumplimiento pleno de los fines esenciales del Estado exige la adecuación de la estructura orgánica y funcional de la administración a los cambios que imponen las dinámicas contemporáneas en campos como el económico, el tecnológico, la disponibilidad fiscal y las transformaciones sociales y culturales. No obstante, esos programas de reforma institucional deben acatar los postulados del Estado social de derecho, y en tal sentido obrar con cautela frente a los trabajadores procurando el respeto de sus derechos fundamentales en el marco propio de las relaciones laborales.

1. Por tal motivo es que los artículos 2 y 3 del Decreto Ley 254 de 2000 -modificados- establecen, entre otras cosas, que el proceso de liquidación se inicia una vez es ordenada la supresión o disolución de la entidad pública y que en el acto que la dispone se debe señalar el plazo para realizar la liquidación de la respectiva entidad, el cual en todo caso puede ser prorrogado. Además de ello, se debe disponer la designación del liquidador, quien tiene a cargo la dirección del proceso, asume la representación de la entidad pública en liquidación y cumple unas funciones específicas que son definidas por la ley y por el acto que ordena la supresión y liquidación.

1. Justamente, el artículo 6° del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 1105 de 2006, consagra las funciones del liquidador y dentro de ellas, en el literal d) establece la siguiente: “Dar aviso a los jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiendo que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador.”

1. La finalidad que persigue este artículo es que el liquidador pueda tomar control inmediato sobre todos los bienes que integran los activos de la masa a liquidar55, de tal forma que, si sobre alguno de ello recae el decreto y la práctica de una medida cautelar, la misma cese en sus efectos, y se pueda levantar a partir de la terminación del proceso ejecutivo con la implicación de incluir el crédito en el trámite de la liquidación garantizando el principio de igualdad entre los acreedores, salvo que exista una prelación o el privilegio entre las acreencias.56 Así mismo, que no se decrete ninguna medida cautelar adicional que restrinja el campo de disposición sobre los bienes a inventariar física, jurídica y contablemente.

1. Nótese entonces que lo que busca es configurar y proteger de eventuales riesgos la universalidad de activos, para que sirva como prenda de respaldo de los pasivos y acreencias que se presenten en el trámite mismo de la liquidación de la entidad.57 De allí la importancia de que, mientras esté en curso el proceso de liquidación, no se adelante ninguna clase de proceso sin el conocimiento del liquidador para que éste propenda por la defensa e integridad de la universalidad que conforman los activos.58 De hecho, por expresa disposición legal y con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado, el liquidador de la entidad que obra como representante de la misma, continúa atendiendo los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro el proceso de liquidación y hasta tanto se efectúe la entrega de los inventarios a la entidad a la cual se encontraba adscrita o vinculada la liquidada.59 Una vez finalizada la liquidación, solo en los casos en que haya mediado la subrogación precisa de obligaciones al haber sido asumidas por la entidad territorial cuando los recursos de la liquidación son insuficientes (Art.

2 Decreto Ley 254 de 2000, que remite al parágrafo 1° del Art. 52 de la Ley 489 de 1998, y al Art. 32 ibídem), es posible hacer el reclamo respectivo a quien asume la posición de obligado y, por esa vía, es viable también lograr el recaudo forzado del derecho reconocido carente aún de pago.

1. En el trámite de la liquidación, es deber del liquidador disponer la realización de un inventario físico, jurídico y contable detallando activos, pasivos, cuentas de orden y contingencias de la entidad. En cuanto a estas últimas, puntualmente debe relacionar las contingencias existentes de las cuales se tenga conocimiento, incluyendo los procesos o actuaciones administrativas que se adelanten y la estimación de su valor (Arts. 18.4 y 22 del Decreto Ley 254 de 2000).

1. En cuanto a las acreencias y reclamaciones, importa señalar que, en el trámite del proceso de liquidación, el liquidador debe proceder a emplazar mediante aviso y por un término preciso, para que todas las personas que se consideren con derecho a formular reclamaciones en contra de la entidad en liquidación puedan presentar el motivo de su reclamación y la prueba en que se fundamenta. Después de finalizado el término para presentar todas las reclamaciones, el liquidador no tiene facultad para aceptar ningún reclamo adicional, y debe fijar el traslado de aquellas y tomar la decisión correspondiente tendiente a graduar y calificar los créditos y reclamos respectivos. Otra de sus obligaciones relevantes es gestionar la enajenación de activos para proceder a cancelar las obligaciones pendientes a cargo de la masa de la liquidación, contando con la disponibilidad presupuestal respectiva, para de esa forma ir realizando su liquidación progresiva mediante el pago de las obligaciones atendiendo la prelación de pagos legal.

1. Precisamente, en tratándose del pago de obligaciones en el marco del proceso de liquidación, en tanto resulta ser un punto relevante para nuestro caso, el artículo 32.4 del Decreto Ley 254 de 2000 establece que “el pago de las obligaciones condicionales o litigiosas se efectuará solamente cuando estas se hicieren exigibles.” Y más adelante, en el artículo

34 de esa misma normatividad indica que el pasivo cierto no reclamado debe mediar en una resolución motivada del liquidador para que obre la constitución de la respectiva provisión.

1. Ello es así porque luego, una vez es cumplido el plazo de la liquidación, en el acta final de liquidación que pone fin a la existencia legal de la entidad, puede mediar cláusula expresa en la cual se indiquen las obligaciones que asumen otras entidades, y en todo caso, si existen procesos judiciales pendientes contra la entidad cuya liquidación termina, las contingencias respectivas se pueden atender con las reservas constituidas, pueden estar a cargo de un patrimonio autónomo si así se constituye, o pueden estar a cargo de la Nación "u otra entidad que asuman dichos pasivos", conforme lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 19 de la Ley 1105 de 2006.

1. Al culminar el proceso de liquidación, el liquidador debe proceder a elaborar un acta final con los asuntos administrativos y de gestión, laborales, operacionales, financieros, jurídicos y de manejo y conservación del archivo institucional, la cual una vez en firme y publicada conlleva a la terminación de la existencia legal de la entidad pública, pasando del estado en liquidación al de liquidada.

1. El límite temporal de la existencia jurídica de la entidad pública liquidada y las garantías de los derechos sindicales: el límite temporal de la existencia jurídica de la entidad pública liquidada adquiere plena relevancia de cara a las garantías propias de los derechos asociados al fuero sindical. El artículo 39 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental de asociación sindical, del cual se desprende la garantía del fuero sindical que "es una consecuencia de la protección especial que el Estado le otorga a los sindicatos para que puedan cumplir libremente la función que a dichos organismos compete, cual es la defensa de los intereses de sus afiliados",60 a la vez que se configura como una garantía que mira a los trabajadores y especialmente a los directivos sindicales, para que estos puedan ejercer libremente sus funciones y gestiones, sin estar sujetos a las represalias de los empleadores.

Así, el fuero sindical es concebido como una garantía de la cual gozan los trabajadores aforados de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados, sin justa causa previamente calificada por el juez laboral.61

1. De esta garantía emanan dos tipos de acciones especiales de índole legal: (i) la de levantamiento del fuero sindical que la ejerce el empleador alegando una justa causa ante el juez laboral, quien debe evaluarla y determinar si autoriza el levantamiento de dicho fuero para que proceda el despido o desvinculación; y, (ii) la de reintegro, que la debe ejercer con prontitud el empleado o servidor público aforado62 que fue desvinculado sin la debida autorización judicial.

1. La jurisprudencia constitucional ha reconocido enfáticamente que "las garantías derivadas de este fuero sindical no desaparecen durante los procesos de liquidación de entidades públicas. Por lo mismo, los aforados sindicales de estas entidades tienen entre otros derechos el de no ser despedidos sin justa causa previamente calificada por el juez del trabajo."63 (Negrillas añadidas). De allí que el artículo 7 del Decreto Ley 254 de 2000 impone el deber a los jueces laborales de adelantar con prelación a cualquier otro proceso, salvo el de tutela, las acciones de levantamiento de fuero sindical necesarias para desvincular a los aforados sindicales.

1. Así mismo, la jurisprudencia de esta Corte64 también ha precisado que cuando un trabajador aforado es desvinculado irregularmente, se pueden presentar al menos dos escenarios65 a partir del momento en el cual medió la finalización del vínculo laboral: (i) que sea desvinculado antes de la clausura o liquidación definitiva de la entidad pública, esto es, antes de que ocurra la finalización de su existencia jurídica, y haya iniciado oportunamente la respectiva acción especial de reintegro por fuero sindical, caso en el cual lo procedente es que el juez laboral ordene una indemnización que comprenda los salarios, con sus incrementos y las prestaciones sociales, tanto legales como convencionales, a partir de la fecha del despido y hasta la terminación de la existencia jurídica de la entidad que

corresponde a la que contempla el inciso 2° del artículo 408 del Código Sustantivo del Trabajo66; y, (ii) que la terminación del vínculo ocurra con la liquidación definitiva de la entidad pública, y se inicie oportunamente la acción especial de reintegro por fuero sindical por el trabajador, situación en la cual le corresponde al juez laboral ordenar el pago de la indemnización especial de que trata el artículo 116 del Código de Procedimiento Laboral67, equivalente a "seis meses de salarios, sin perjuicio de sus demás derechos y prestaciones legales."

1. Adicionalmente, cabe señalar que si la decisión de la acción especial de reintegro es proferida por el juez laboral una vez concluida la liquidación, y entonces deviene física y jurídicamente imposible el reintegro, el juez debe limitarse a ordenar una indemnización integral y abstenerse de decretar el reintegro. Sobre este punto, en la Sentencia SU-377 de 2014 la Corte consideró un escenario en el cual el juez laboral no tomó en cuenta el fin de la liquidación de la entidad pública, "por ejemplo por desconocer la ocurrencia del hecho, y ordena el reintegro del trabajador aforado, el ente condenado o el encargado de adelantar la liquidación deben iniciar un proceso judicial con el fin de que en este se declare si el reintegro es posible. La entidad condenada al reintegro no puede decidir motu proprio si es posible cumplir la orden. Tampoco puede hacerlo un juez laboral en un proceso ejecutivo iniciado por los trabajadores para asegurar el acatamiento de la orden de reintegro."

1. La Sala destaca que el anterior recuento resulta relevante porque como se afirmó, el límite temporal de la existencia jurídica de la entidad pública liquidada adquiere plena relevancia de cara al cumplimiento efectivo de decisiones judiciales proferidas en el marco de acciones de reintegro por fuero sindical y las consecuentes indemnizaciones a las que haya lugar, sumado a que también resulta importante determinar si al momento de emitirse la orden judicial estaba en curso la liquidación o la entidad pública ya había sido liquidada. Ello porque, en principio corresponde al obligado o a quien asumió esas obligaciones señalar si es material y jurídicamente posible cumplir con la orden de reintegro, porque en caso tal de estimar que media una imposibilidad para cumplir lo dispuesto por la autoridad judicial, debe

proceder a entablar un proceso ordinario laboral dentro del término máximo de dos meses a partir de la notificación de la sentencia o de que medie el reclamo para el cumplimiento de la decisión judicial, en el cual asuma la carga de demostrar por qué no puede cumplir con la sentencia judicial.69

1. Ahora bien, si con el paso del tiempo la entidad obligada no adelanta esa gestión respectiva, la Sala considera que el cumplimiento del fallo judicial no puede quedar nugatorio porque ello afecta el debido proceso y el acceso efectivo a la administración de justicia, por lo cual en esos casos el acreedor de la orden de reintegro puede instaurar un proceso ejecutivo para procurar el cumplimiento de la orden judicial,70 oportunidad en el cual el juez ejecutivo debe analizar las circunstancias y el título ejecutivo simple o complejo que se presente con miras a garantizar en mejor medida lo dispuesto en el fallo judicial a partir de las obligaciones de hacer y de dar que este instrumentalice.

1. En este orden de ideas, la Sala concluye que (i) la supresión y liquidación de una entidad pública descentralizada del orden territorial se rige por las disposiciones del Decreto Ley 254 de 2000 -modificado- y que en el acto que ordene la liquidación se puede adaptar el procedimiento a la organización y condiciones propios de dicha entidad, pero en todo caso siempre se debe señalar el plazo para realizar la liquidación respectiva.

1. (ii) El artículo 6° del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6° de la Ley 1105 de 2006, consagra como función del liquidador dar aviso a los jueces de la República de la iniciación del proceso de liquidación con el fin de que se terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad y no se inicie ninguno nuevo sin que medie su notificación personal, disposición que resulta aplicable mientras dure la etapa de liquidación de la entidad pública.

1. (iii) El acta final de liquidación debidamente publicada pone fin a la existencia jurídica de la

entidad pública y con ello deviene la supresión de los cargos existentes y la terminación de todas las relaciones laborales de acuerdo con el régimen legal aplicable.

1. (iv) El límite temporal de la existencia jurídica de la entidad pública liquidada es relevante para el cumplimiento efectivo de decisiones judiciales proferidas en el marco de acciones de reintegro por fuero sindical y las consecuentes indemnizaciones, sumado a que también resulta importante determinar si al momento de emitirse la orden judicial estaba en curso la liquidación o la entidad pública ya había sido liquidada.

1. (v) En aquellos casos en los cuales el fallo judicial que protege los derechos derivados del fuero sindical se hizo exigible y fue notificado a la entidad obligada o el beneficiario de la orden solicitó dar cumplimiento del mismo sin obtener respuesta alguna de la entidad pasado un tiempo, es viable iniciar el proceso ejecutivo laboral para materializar las garantías propias del debido proceso y del acceso efectivo a la administración de justicia. En tal caso, el juez ejecutivo debe analizar las circunstancias y el título ejecutivo simple o complejo que se le presente, para garantizar en mejor medida lo dispuesto en el fallo judicial a partir de las obligaciones de hacer y de dar que este instrumentalice.

7. Análisis del caso concreto: las autoridades judiciales accionadas incurrieron en los defectos sustantivo y procedimental -absoluto y por exceso ritual- al rechazar la demanda ejecutiva laboral

1. La Sala Primera de Revisión considera que en el presente caso el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral, en los autos interlocutorios proferidos el 6 de noviembre de 2020 y 19 de abril de 2021 -respectivamente- que rechazaron la demanda ejecutiva laboral que interpusieron los accionantes contra el municipio de Cartago, incurrieron en defecto sustantivo por fundamentar sus decisiones en una norma que resulta inaplicable al caso desde la interpretación extensiva que otorgaron. Además, incurrieron en defectos procedimental

absoluto y por exceso ritual manifiesto por no tener en cuenta que el municipio de Cartago asumió el pago de las obligaciones que fueron estimadas como contingentes en el acta final de liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago -liquidado-, con lo cual asumió y se subrogó respecto de las obligaciones económicas que le fueron trasladadas contablemente y por ello es viable que obre como demandado en un proceso ejecutivo laboral.

1. Tales defectos vulneran los derechos fundamentales de los accionantes al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en su faceta del cumplimiento de decisiones judiciales, lo que amerita conceder el amparo y emitir las órdenes respectivas. Esta conclusión se explica a partir de los siguientes argumentos.

1. En primer lugar, la Sala estima importante destacar que mediante Decreto 019 del 16 de marzo de 2015 expedido por el Alcalde municipal de Cartago, se ordenó la supresión y liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago (ITTC), y específicamente en el artículo 2 se adoptó el procedimiento de liquidación de esa entidad fijando como duración del mismo y terminación de la existencia jurídica de la entidad, “a más tardar en un plazo de un (1) año, contados a parir de la vigencia del presente Decreto, el cual podrá ser prorrogado, mediante acto administrativo debidamente motivado, hasta por un plazo igual.”71

1. Como se indicó en los antecedentes, el acta de liquidación final de dicho Instituto fue suscrita por el liquidador el 11 de noviembre de 2015 y con ello, una vez en firme, finalizó la existencia jurídica de esa entidad descentralizada del nivel territorial, aparejando la consecuencia que establece el inciso 2° del artículo 8 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 8 de la Ley 1105 de 2006, esto es, que al vencimiento del término de la liquidación quedaron automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminaron las relaciones laborales de acuerdo con el régimen legal aplicable. Lo anterior se acompasa con el contenido del artículo 13 del Decreto 019 de 2015, en el cual expresamente se estableció que la supresión de empleos y cargos tendría lugar una vez finalizado el proceso

de liquidación de la entidad, lo cual incluye a quienes gocen de fuero sindical.72

1. Ahora bien, en el proceso de liquidación del ITTC, dentro de la debida oportunidad para formular las reclamaciones, los accionantes se presentaron para hacer valer la contingencia judicial que tenían en curso derivada de la acción especial de reintegro por fuero sindical que presentaron contra la entidad que en ese momento estaba en liquidación y contra el municipio de Cartago, es decir, su acreencia en disputa fue incluida como pasivo contingente dentro del trámite de liquidación de la entidad. De hecho, aunque el 6 de octubre de 2015 el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral profirió la sentencia de segunda instancia ordenando el reintegro de los accionantes Fulvio Enrique Galvis Castillo, Héctor Fabio Castro Valdez y Martín Rebolledo Echeverry a un cargo igual o de superior jerarquía al que ocupaban al momento en que se hizo efectiva la supresión de sus cargos en el ITTC (la desvinculación tuvo lugar el 15 de febrero de 2015, según informan los accionantes), y condenó al ITTC al pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde ese momento hasta que obre efectivamente el reintegro.

1. La anterior decisión quedó en firme el 14 de octubre de 2015 y si bien en principio adquirió la condición de ser un pasivo cierto no reclamado, lo cierto es que no puede perderse de vista que en el acta de liquidación final del ITTC de fecha 11 de noviembre de 2015, el corte contable para establecer los pasivos existentes se hizo al 30 de septiembre de 2015, es decir, incluso con anterioridad a que fuese expedida la sentencia de segunda instancia en el proceso especial de reintegro laboral y por esa circunstancia mantuvieron la calidad de ser un pasivo contingente por el corte contable, como en efecto se reportó en la mencionada acta de liquidación final. Y es que los actores no pudieron obtener con anterioridad la primera copia auténtica del fallo judicial a su favor para presentarla con mayor celeridad en el trámite de la liquidación, porque el expediente laboral regresó al juzgado de primera instancia y este solo hasta el 14 de diciembre de 2015 dictó el auto de obedézcase y cúmplase lo dispuesto por el superior, esto es, un mes después de haberse surtido la liquidación final del ITTC. Al margen de lo anterior, la Sala evidencia con claridad que los actores acudieron al proceso de liquidación y sus acreencias contingentes fueron reconocidas, a la vez que fueron enlistados

como parte del pasivo contingente en el acta final de liquidación del ITTC.

1. Justamente, en el acta de liquidación final obra con notoriedad en el Título X “Terminación de la existencia legal”, que el Municipio de Cartago asumió la totalidad de los activos y pasivos del liquidado ITTC, los cuales le fueron además trasladados de forma contable para que respondiera financieramente por las acreencias establecidas y reconocidas en el proceso de liquidación. Así mismo, en el Título VIII “Observaciones Finales” se consagró expresamente que, en tanto el total de acreencias del proceso liquidatorio eran mayores a los activos disponibles, el municipio de Cartago obraría como garante y pagador de las acreencias establecidas en el ITTC en liquidación, atendiendo el flujo de recursos disponibles y los requerimientos legales.

1. Lo anterior permite advertir que medió la subrogación precisa de obligaciones al haber sido asumidas por la entidad territorial en tanto los recursos de la liquidación resultaron insuficientes73 y, por consiguiente, el municipio de Cartago puede adquirir la posición de demandado en el proceso ejecutivo laboral. Incluso, previo a presentar la demanda ejecutiva cuyas decisiones de rechazo se cuestionan en esta sede tutelar, los actores radicaron petición ante el municipio de Cartago el 11 de febrero de 2016 solicitando a la entidad territorial dar cumplimiento al fallo judicial que obra en favor suyo, pero el municipio no emitió pronunciamiento alguno, ni manifestó la imposibilidad de cumplir dicho fallo mediante un proceso ordinario laboral. Es por ello que tiempo después los actores presentan la demanda ejecutiva laboral como medio para lograr el cumplimiento forzado del fallo judicial que obra a su favor.

1. Con este panorama de hechos probados, en segundo lugar, la Sala advierte que el defecto sustantivo por aplicación indebida del artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006, se encuentra configurado en el presente caso. Lo anterior porque los accionados, en especial el Tribunal cuestionado, estimaron que esa disposición establece una prohibición legal de adelantar procesos ejecutivos en contra de la

entidad que asumió las acreencias pendientes del proceso de liquidación del ITTC. Adujeron que como la obligación que consta en la sentencia de segunda instancia laboral se hizo exigible antes de finalizar el proceso liquidatorio, los accionantes deben acudir directamente al proceso liquidatorio o a quien se le trasladaron los activos contingentes a cargo de la masa, pero que no es viable hacerlo mediante el proceso ejecutivo laboral.

1. Al respecto, como se explicó en los fundamentos jurídicos 62 y siguientes, la Sala observa que el literal d) del artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006, que consagra la obligación al liquidador de dar aviso a las jueces de la República del inicio del proceso de liquidación con el fin de que se terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad y no se adelante ninguna otra clase de proceso sin que se notifique personalmente al liquidador, es una disposición normativa que tiene como campo de aplicación la duración del proceso liquidatorio y, por mucho, extensiva hasta que el liquidador entregué los inventarios siguientes a la firmeza del acta de liquidación para hacer cesar su función. Es decir, la prohibición de adelantar procesos ejecutivos durante el curso de la liquidación tiene como razón de ser que el liquidador pueda tomar control directo sobre todos los bienes que integran el activo de la masa a liquidar y, de esta forma, se proteja ante eventuales riesgos de medidas cautelares a la universalidad de activos que obran como garantía de los pasivos y acreencias que son reconocidas en el trámite de la liquidación. En tal sentido, vale la pena precisar que la mencionada prohibición no se refiere a que no puedan interponerse demandas ejecutivas por los interesados, sino que las mismas deben en todo caso cumplir con dos reglas: (i) cuando inicie el proceso de liquidación, los procesos ejecutivos en curso deben terminar, acumulándose al proceso de liquidación que comenzó, y (ii) no podrá iniciarse ningún tipo de proceso a menos que se notifique personalmente al liquidador.

1. En este sentido, tanto el Juzgado como el Tribunal accionados incurrieron en defecto sustantivo por aplicar al caso una norma que se torna en inaplicable para la fase post-liquidatoria, además porque respecto de la misma hicieron una interpretación extensiva que

se no desprende de su contenido ni alcance, situación que afecta los derechos fundamentales de los accionantes.

1. En tercer lugar, la Sala considera que los accionados incurrieron en defecto procedimental absoluto porque obraron en el trámite ejecutivo laboral desconociendo que, si bien el ITTC finalizó su existencia jurídica y carece de la capacidad para ser parte procesal en tanto medió acta de liquidación final del 11 de noviembre de 2015, lo cierto es que el municipio de Cartago asumió contablemente los pasivos reconocidos pendiente de pago, situación que lo habilita para ocupar la posición procesal de demandado en el trámite ejecutivo laboral (Art. 68 del CGP).

1. En tal sentido, la valoración del título ejecutivo complejo que se deriva de la sentencia ordinaria laboral de segunda instancia y del acta final de liquidación, presentan circunstancias novedosas a analizar desde la primacía del derecho sustancial y de cara al momento de calificar que la obligación sea clara, expresa y actualmente exigible en los términos del artículo 100 del CPT y SS. Por ejemplo, sin pretensión de exhaustividad, que el municipio de Cartago haya asumido las obligaciones insolutas no lo reviste de la calidad de empleador -así no fue incluido expresamente en el acta de liquidación- ni hace mutar la garantía de fuero sindical, sumado a que cuando se emitió la orden de reintegro aún se encontraba el ITTC en trámite de liquidación. Es decir, resulta relevante tener en cuenta que la orden de reintegro fue proferida antes de que finalizará la liquidación así actualmente no se pueda cumplir de forma material, pero vale resaltar que el juez ordinario laboral dispuso el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir desde el momento en que los actores fueron desvinculados (15 de febrero de 2015) hasta que medie el reintegro laboral, que con la condición de liquidación definitiva del empleador original encuentra un límite temporal.

1. Nótese entonces que por lo menos en cuanto a la obligación de dar relacionada con el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir, esta se acompasa con lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 408 del CST, pero no imposibilita a los accionantes para solicitar ante el

juez competente el reconocimiento de indemnizaciones diferentes si a ello hubiere lugar.

1. Así las cosas, para la Sala la configuración del defecto procedimental absoluto lesiona las garantías de debido proceso y de acceso a la administración de justicia en su faceta del cumplimiento de decisiones judiciales ejecutoriadas, lo que permite tutelar el amparo que solicitan los actores.

1. En cuarto lugar, la Sala estima que los accionados incurrieron en defecto procedimental por exceso ritual manifiesto porque al apegarse en tal nivel a las formas procesales, terminaron sacrificando el goce efectivo del cumplimiento de una sentencia judicial mediante el trámite ejecutivo. Esto por cuanto aplicaron indebidamente el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006, como ya se explicó, y calificaron desde una óptica convencional el título ejecutivo complejo sin advertir las circunstancias especiales que de él se desprenden. Es decir, dieron una aplicación mecánica a las normas procesales que terminó convirtiéndolas en trabas para la eficacia del derecho sustancial que representa contar con un medio de defensa judicial para hacer cumplir una sentencia que en la actualidad contienen sobre todo obligaciones de dar, existiendo un obligado que asumió el pasivo insoluto del ITTC una vez finalizada su liquidación.

1. En virtud de lo anterior, la Sala concluye que los operadores judiciales accionados incurrieron en los defectos sustantivo y procedimental -absoluto y por exceso ritual manifiesto- al rechazar la demanda ejecutiva laboral que los accionantes interpusieron contra el municipio de Cartago, habida cuenta que aplicaron indebidamente el artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000 -modificado- al hacer extensiva a la post liquidación la prohibición de adelantar proceso ejecutivos en contra de quien asumió contablemente las obligaciones pendientes de pago con ocasión de la liquidación del ITTC. Así mismo, porque no tuvieron en cuenta que el municipio de Cartago se encuentra habilitado para ocupar la posición de demandado en el marco del proceso ejecutivo laboral, y que el título ejecutivo complejo que allegaron los actores apareja circunstancias especiales para atender la prevalencia del

derecho sustancial con miras a garantizar el goce efectivo del cumplimiento de una sentencia judicial. Ello afecta la garantía de derecho proceso y de acceso a la administración de justicia en su faceta de tutela judicial efectiva.

8. Decisiones a adoptar

1. A partir de lo expuesto en líneas precedentes, la Sala procederá a revocar la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 16 de noviembre de 2021, que confirmó la emitida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 1° de septiembre de 2021, en la acción de tutela que interpusieron Héctor Fabio Castro Valdés, Fulvio Enrique Galvis Castillo y Martín Revolledo Echeverry en contra del Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral. En su lugar, se reconocerá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes.

1. En consecuencia, dispondrá que el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, califique nuevamente la demanda ejecutiva laboral que presentaron a través de apoderado judicial los señores Héctor Fabio Castro Valdés, Fulvio Enrique Galvis Castillo y Martín Revolledo Echeverry en contra del municipio de Cartago, teniendo en cuenta el título ejecutivo complejo adosado por los ejecutantes y las especialidades del caso en tanto el municipio de Cartago asumió como garante de las obligaciones insolutas derivadas de la liquidación final del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago -liquidado-. Si estima necesario puede disponer que los ejecutantes clarifiquen la demanda ejecutiva laboral, caso en el cual el término anterior se ampliará cinco (5) días más para emitir el correspondiente auto interlocutorio, en tanto el artículo 28 del CPTySS concede a los demandantes un término de cinco (5) días para subsanar su líbelo inicial.

Síntesis de la decisión

1. Por medio de apoderado judicial, los señores Héctor Fabio Castro Valdés, Fulvio Enrique Galvis Castillo y Martín Revolledo Echeverry interpusieron acción de tutela contra el Auto interlocutorio No. 791 del 6 de noviembre de 2020 proferido por el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago, y el Auto interlocutorio No. 50 del 19 de abril de 2021 dictado por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral, que respectivamente rechazó la demanda y confirmó tal decisión dentro del proceso ejecutivo laboral que los accionante presentaron contra el municipio de Cartago. Solicitaron la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en sus facetas de prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental y del derecho al cumplimiento o ejecución de las decisiones judiciales (Arts. 29 y 229 de la CP), y pidieron que como consecuencia del amparo constitucional, se ordene al Tribunal accionado que profiera una nueva decisión en la que revoque el Auto interlocutorio del a quo y libre mandamiento de pago contra el municipio de Cartago como sucesor procesal del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago – Liquidado, o contra quien considere que cumple ese papel.

1. Por tratarse de tutela contra providencias judiciales, los accionantes plantearon que (i) el asunto que se discute tiene relevancia constitucional porque la jurisprudencia constitucional ha reconocido el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias judiciales y que dicho derecho fue afectado por las decisiones que cuestionan; (ii) agotaron todos los medios de defensa judicial en el marco del proceso ejecutivo laboral; (iii) cumplieron con el requisito de inmediatez porque al formular la acción de tutela no han transcurrido más de 6 meses de haberse notificado la decisión del Tribunal que estiman adversa a sus garantías fundamentales; (iv) la irregularidad procesal es decisiva porque permitiría que se librara mandamiento de pago en contra del municipio de Cartago; (v) la irregularidad la identifican con suficiencia en el escrito de tutela; y, (vi) el debate propuesto no se trata de tutela contra tutela.

1. Como causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra las decisiones judiciales que cuestionan, los actores formularon tres reparos a título de defectos, a saber: (i) sustantivo, porque los accionados incurrieron en una indebida aplicación del artículo 6 del

Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006, en tanto extendieron sus efectos a la etapa post liquidatoria, despojando de su carácter de título ejecutivo a la sentencia condenatoria en el proceso especial de fuero sindical; (ii) procedimental absoluto, porque el tribunal accionado a pesar de reconocer que operó la sucesión procesal prevista en el artículo 68 del CGP respecto del municipio de Cartago, dejó de aplicar esa figura procesal por preferir una supuesta norma especial; y, (iii) procedimental por exceso ritual manifiesto, en la medida que los accionados no reconocieron que el pasivo contingente se trasladó al municipio de Cartago y que dicho municipio tiene la condición de demandado, pero a pesar de ello se abstuvieron de reconocer el derecho a la ejecución de la sentencia judicial por apegarse a rigorismos procesales.

1. A través del Magistrado que sustanció el asunto, el Tribunal accionado señaló que, si bien podía considerarse al municipio de Cartago como sucesor procesal en los términos del artículo 68 del CGP, se prefirió aplicar la prohibición de adelantar el proceso ejecutivo contra entidades en liquidación de acuerdo con el Decreto Ley 254 y la Ley 1105 de 2005. Ello por cuanto de aceptarse la demanda ejecutiva, mutaría el fuero sindical y la orden de reintegro frente a una entidad distinta al empleador, como si este no hubiese sido liquidado. Agregó que la obligación de reintegro junto con el pago de salarios derivados del fuero sindical solo tiene cabida mientras que exista el empleador.

1. La Sala Primera de Revisión se planteó como problema jurídico el siguiente: ¿Los autos interlocutorios que profirieron el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral, el 6 de noviembre de 2020 y el 19 de abril de 2021, respectivamente, incurrieron en los defectos sustantivo por indebida aplicación del artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000 -modificado- al extender la prohibición de tramitar procesos ejecutivos a la fase post liquidatoria de una entidad pública; procedimental absoluto por no tener como demandado al municipio que asumió las acreencias insolutas una vez culminada la liquidación de una entidad pública y desconocer que la sentencia ordinaria laboral integra un título ejecutivo complejo junto con el acta de liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago; y procedimental por exceso ritual manifiesto al rechazar la

demanda ejecutiva laboral apegándose a rigorismos procesales y desconociendo con ello el derecho al cumplimiento de una decisión judicial proferida en el marco de una acción especial de reintegro por fuero sindical?

1. Para proceder a resolverlo se ocupó de los siguientes temas: (i) una breve caracterización de los defectos sustantivo, procedimental absoluto y procedimental por exceso ritual manifiesto; (ii) el cumplimiento de las decisiones judiciales como una faceta esencial de los derechos de debido proceso y de acceso a la administración de justicia; y, (iii) la liquidación de entidades públicas del orden territorial y los derechos asociados al fuero sindical.

1. En el análisis concreto del caso, la Sala Primera de Revisión concluyó que los operadores judiciales accionados incurrieron en los defectos sustantivo y procedimental -absoluto y por exceso ritual manifiesto- al rechazar la demanda ejecutiva laboral que los accionantes interpusieron contra el municipio de Cartago, habida cuenta que aplicaron indebidamente el artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000 -modificado- al hacer extensiva a la post liquidación la prohibición de adelantar proceso ejecutivos en contra de quien asumió contablemente las obligaciones pendientes de pago con ocasión de la liquidación del ITTC. Así mismo, porque no tuvieron en cuenta que el municipio de Cartago se encuentra habilitado para ocupar la posición de demandado en el marco del proceso ejecutivo laboral, y que el título ejecutivo complejo que allegaron los actores apareja circunstancias especiales para atender la prevalencia del derecho sustancial con miras a garantizar el goce efectivo del cumplimiento de una sentencia judicial.

1. Derivado de lo anterior, al encontrar vulnerada la garantía del derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia en su faceta de tutela judicial efectiva, la Sala procedió a revocar las sentencias de tutela proferidas, para en su lugar conceder el amparo deprecado y ordenar al Juzgado Laboral del Circuito de Cartago que, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, proceda a calificar nuevamente la demanda ejecutiva laboral que presentaron a través de apoderado judicial los señores Héctor Fabio Castro Valdés, Fulvio Enrique Galvis Castillo y Martín Revolledo Echeverry en contra del municipio de Cartago. Si hay lugar a que los demandantes

clarifiquen la demanda, el anterior término se ampliará cinco (5) días más de conformidad con el artículo 28 del CPTySS.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 16 de noviembre de 2021, que confirmó la emitida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 1° de septiembre de 2021, en la acción de tutela que interpusieron Héctor Fabio Castro Valdés, Fulvio Enrique Galvis Castillo y Martín Revolledo Echeverry en contra del Juzgado Laboral del Circuito de Cartago y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Buga – Sala Laboral. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de los accionantes.

Segundo.- ORDENAR al Juzgado Laboral del Circuito de Cartago que, en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, califique nuevamente la demanda ejecutiva laboral que presentaron a través de apoderado judicial los señores Héctor Fabio Castro Valdés, Fulvio Enrique Galvis Castillo y Martín Revolledo Echeverry en contra del municipio de Cartago, teniendo en cuenta el título ejecutivo complejo adosado por los ejecutantes y las especialidades del caso en tanto el municipio de Cartago asumió como garante de las obligaciones insolutas derivadas de la liquidación final del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago -liquidado-. Si estima necesario puede disponer que los ejecutantes clarifiquen la demanda ejecutiva laboral, caso en el cual el término anterior se ampliará cinco (5) días más para emitir el correspondiente Auto interlocutorio, el cual será apelable de conformidad con la ley procesal laboral.

Tercero.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

Cuarto.- Por Secretaría General de la Corte, DEVOLVER a la Sala de Casación Laboral de la

Corte Suprema de Justicia el expediente digitalizado, para los efectos legales pertinentes.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Para la construcción de este apartado se tuvieron en cuenta el escrito de tutela, el escrito de solicitud de selección que radicaron los accionantes ante la Corte Constitucional y el expediente digital del proceso ejecutivo laboral en el cual se profirieron los Autos interlocutorios que se cuestionan. Se ubican en: expediente digital T-8.530.017. Escrito de tutela, archivo: "TUTELA.pdf"; escrito de selección de tutela, archivo "8530017_2022-01-14_LEONARDO REYES CONTRERAS APODERADO_9_REV.pdf", y link del expediente ejecutivo laboral en el archivo "Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf".

2 De acuerdo con las constancias emitidas por el Secretario de Tránsito y Transporte del municipio de Cartago y la Subdirectora Administrativa y Financiera del ITTC que obran en el expediente ejecutivo laboral, y el cuadro que aportaron en la tutela, los accionantes laboraron en el Instituto de Tránsito y Transporte de ese municipio así: (i) el señor Héctor Fabio Castro Valdés se desempeñó en el cargo de agente de tránsito código 340 grado 02 desde el 1° de enero de 2011 hasta el 15 de febrero de 2015; (ii) el señor Martín Revolledo Echeverry laboró como técnico operativo grado 04 de esa entidad; y, (iii) el señor Fulvio Enrique Galvis Castillo se desempeñó como técnico administrativo grado 04 Las mismas

constancias fueron aportadas como anexos de la tutela (ver cuadro 7.1.1., archivo g).

3 La primera instancia del proceso especial de reintegro por fuero sindical (radicado No. 76-147-31-05-001-2015-00080-01) la conoció el Juzgado Laboral del Circuito de Cartago, quien dictó sentencia el 23 de junio de 2015 en la cual (i) absolvió al Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago en Liquidación, como al municipio de Cartago, de los pedimentos formulados por los señores Héctor Fabio Castro Valdés, Fulvio Enrique Galvis Castillo, Genner López Correa, Gustavo Mazo Arcila, Martín Revolledo Echeverry y Ramiro Antonio Rojas Padilla; (ii) se abstuvo de decidir las excepciones de mérito propuestas en ese asunto; (iii) condenó a cada uno de los demandantes a agencias en derecho por la suma de $332.175; (iv) declaró no probada la tacha propuesta contra un testimonio; y, (v) dispuso consultar la decisión ante el superior si no era apelada. No obstante, en el trámite de la audiencia de fallo, el apoderado judicial de los demandantes presentó recurso de apelación. En: Expediente digital T-8.530.017. Archivo "Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf". Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo "04. AnexosDemandaInicial.pdf", págs. 11 a 14.

4 Expediente digital T-8.530.017. Archivo "Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf". Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo "04. AnexosDemandaInicial.pdf". págs. 15 a 18. En este fallo de segunda instancia también se condenó en ambas instancias al Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago a pagar a los demandantes las agencias en derecho en la suma de $1.000.000 para cada uno de ellos.

5 Ibíd., pág. 20.

6 Expediente digital T-8.530.017. Archivo "Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf". Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo "04. AnexosDemandaInicial.pdf", págs. 24 a 26, antecedentes del acta de liquidación final del Instituto de Tránsito y Transportes de Cartago en Liquidación.

7 Esta información se valida con el acta de liquidación final del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago en Liquidación, de fecha 11 de noviembre de 2015, en cuyo título III denominado "asuntos laborales", se precisa que en el proceso liquidatorio se establecieron 41 procesos judiciales laborales que fueron incluidos dentro de las acreencias contingentes. Sumado a ello, en el título VII denominado "análisis del activo y el pasivo al 30 de septiembre

de 2015”, en el numeral 2.5 se establecieron las “contingencias – situaciones jurídicas no definidas” por valor de $1.211.401.400 que fue contabilizado en cuentas de orden acreedoras. En esas contingencias fueron incluidos los nombres de los 3 accionantes, y se consignó una nota indicando que “[e]s importante anotar que la (sic) fecha de realización del presente informe aún subsisten procesos jurídicos que pueden conllevar a mayores acreencias, situación que agravaría de manera significativa el proceso liquidatorio.” Ibíd., págs. 27 a 42.

8 En el acta de liquidación final en comento, expresamente se indicó lo siguiente en el título XIII denominado “observaciones finales”: “[t]al como puede observarse en el cuadro anterior, el total de las acreencias del proceso liquidatorio representan un monto mayor a los activos disponibles en la suma de dos mil quinientos noventa y ocho millones setecientos sesenta y ocho mil cuatrocientos pesos, lo cual implica que el Municipio sea el garante y pagador de las acreencias establecidas en el I.T.T.C. en Liquidación, atendiendo el flujo de recursos disponibles y los requerimientos establecidos en la Ley.” En expediente digital T-8.530.017. Archivo “Rta.Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf”. Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo “04. AnexosDemandaInicial.pdf”, pág. 43.

9 Acta de liquidación final del Instituto de Tránsito y Transportes de Cartago en Liquidación, título X denominado “[t]erminación de la existencia legal”. Ibíd., pág. 52.

10 Expediente digital T-8.530.017. Archivo “Rta.Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf”. Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo “04. AnexosDemandaInicial.pdf”. págs. 54 a 59 se observa la petición de cumplimiento con fecha de radicación del 11 de febrero de 2016 ante la Alcaldía de Cartago, pero dirigida específicamente al representante legal del Instituto de Tránsito y Transporte de Cartago.

11 Expediente digital T-8.530.017. Archivo “Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf”. Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo “03. DemandaInicial.pdf”.

12 Expediente digital T-8.530.017. Archivo “Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf”. Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo “08. Auto791RechazaDda.pdf”.

13 Expediente digital T-8.530.017. Archivo “Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago

(1).pdf". Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo "09. RecursoApelación.pdf".

14 Expediente digital T-8.530.017. Archivo "Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf". Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo "10. Auto006ConcedeApelación.pdf".

16 Las citaciones textuales que se realizan en los numerales 14 a 16 se desprenden del escrito de tutela que presentaron los accionantes. En: Expediente digital T-8.530.017. Escrito de tutela, archivo: "TUTELA.pdf".

17 Para justificar este punto citan apartes de la Sentencia T-830 de 2005.

18 En este punto, citan los títulos VIII y X del acta de liquidación final, en los cuales se indica que el municipio de Cartago es garante y pagador de las acreencias establecidas en el ITTC en Liquidación atendiendo al flujo de recursos disponibles, y que la totalidad de activos y pasivos de la entidad liquidada fueron trasladados contablemente al municipio de Cartago.

19 La acción de tutela fue admitida por Auto del 24 de agosto de 2021, proferido por el magistrado Jorge Luis Quiroz Alemán de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Allí se dispuso correr traslado a las autoridades judiciales accionadas y vincular a las partes e intervinientes en el proceso ejecutivo con radicado No. 76117310500120200014300. En tanto la demanda ejecutiva fue presentada por los demandantes y rechazada por los accionados sin que se trabara la litis, la tutela se notificó únicamente a los demandantes del proceso ejecutivo y a su apoderado judicial, además de las autoridades judiciales cuestionadas. Expediente digital T-8.530.017, archivo "4. 64150 CONSTANCIA NOTIFICACION.pdf"

20 Expediente digital T-8.530.017. Contestación de la tutela por el Tribunal, archivo "RPTA.pdf".

21 Expediente digital T-8.530.017. Fallo de primera instancia en tutela, archivo "FALLO1RA.pdf".

22 Expediente digital T-8.530.017. Impugnación de la decisión de primera instancia, archivo "IMUGNACION.pdf" (sic).

23 Expediente digital T-8.530.017. Sentencia de segunda instancia en tutela, archivo: “FALLO2DA.pdf”.

24 La Sala de Selección estuvo conformada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Diana Fajardo Rivera. Los criterios orientadores de escogencia fueron (i) objetivo: exigencia de aclarar el contenido y alcance de un derecho fundamental; y, (ii) complementario: tutela contra providencias judiciales en los términos de la jurisprudencia constitucional.

25 Sentencias SU-072 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas y SU-146 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

26 Sentencia SU-391 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. Importa señalar que estos requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial fueron sistematizados en la Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), y han sido reiterados uniformemente en múltiples pronunciamientos de esta Corporación.

27 En el archivo digital “PODERES_23_8_2021 14_12_37.pdf”, obran el poder que cada uno de los accionantes concedió a la firma Reyes&Leyes S.A.S, para ser representados en la presente acción de tutela.

28 Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-1089 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-403 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1009 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández. SV. Jaime Araújo Rentería; T-607 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-680 de 2010. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-611 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo; T-323 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Nilson Pinilla Pinilla; T-034 de 2013. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; SU-377 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-539 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SU-037 de 2019. M.P. Luis Guillermo Guerrero. AV. Alejandro Linares Cantillo; y, T-461 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

29 Expediente digital T-8.530.017. Archivo “Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf”. Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo “23.Estado58del20deAbrilde2021.pdf”.

30 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

31 Dentro de los mencionados defectos específicos se encuentran, entre otros: (i) el defecto orgánico; (ii) el defecto procedimental; (iii) el defecto fáctico; (iv) el defecto material o sustantivo; (v) el error inducido; (vi) la decisión sin motivación; (vii) el desconocimiento del precedente; y (viii) la violación directa de la Constitución.

32 Así lo ha sostenido de forma reiterada las sentencias T-451 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. SV. Carlos Bernal Pulido; T-334 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. SVP. Alejandro Linares Cantillo; SU-462 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SV. Richard Ramírez Grisales (e); y, SU-254 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera, con AV. de la ponente; entre otras.

33 Sentencias SU-556 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa. SV. Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez; SU-050 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; SU-395 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Carlos Bernal Pulido; SU-035 de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas; SU-041 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SV. Alejandro Linares Cantillo. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez; SU-050 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; SU-055 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; SU-116 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. AV. Diana Fajardo Rivera; T-008 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; T-016 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-191 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos. AV. Carlos Bernal Pulido.

34 Sentencias T-416 de 2018, M.P. Diana Fajardo Rivera y SU-238 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido.

35 Sentencia SU-448 de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo. AV. Nilson Elías Pinilla Pinilla.

36 Sentencia SU-245 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV de la ponente. También se pueden consultar las sentencias SU-399 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. AV. Nilson Elías Pinilla Pinilla. SV. Jorge Iván Palacio Palacio; y, SU-416 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos.

37 Sentencia C-590 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

38 Al respecto se pueden consultar las sentencias T-599 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-264 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; SU-406 de 2016. M.P. Luis Guillermo

Guerrero Pérez; SU-061 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Carlos Bernal Pulido; y, SU-286 de 2021. M.P. Diana Fajardo Rivera. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. SPV. Jorge Enrique Ibáñez Najar. SPV. Paola Andrea Meneses Mosquera. SPV. Cristina Pardo Schlesinger.

39 Sentencias SU-406 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y SU-258 de 2021. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

40 Sentencias SU-565 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo. AV. María Victoria Calle Correa. AV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. SV. Alberto Rojas Ríos; SU-636 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y, SU-355 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo, entre otras.

41 Sentencia T-554 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

42 Sentencia T-537 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

43 Sentencias T-554 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-283 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SV. Luis Ernesto Vargas Silva; T-003 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; y T-404 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; entre otras. En la reciente Sentencia T-129 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar), se indicó que el acceso a la administración de justicia comprende: “(i) la posibilidad formal para activar el ejercicio jurisdiccional, esto es, el derecho de acción; (ii) la emisión de un fallo que, de manera cierta, dirima el conflicto propuesto; y (iii) el efectivo cumplimiento de las sentencias.”

44 Sobre este punto, la jurisprudencia constitucional ha identificado tres categorías de obligaciones que los estados tienen respecto de sus habitantes: (i) obligación de respetar; (ii) obligación de proteger; y, (iii) obligación de realizar o de asegurar, última de la cual se deriva el deber del Estado de facilitar las condiciones de disfrute del derecho y de hacer efectivo el goce del derecho.

45 El Pacto de Derechos Civiles y Políticos fue aprobado por Colombia a través de la Ley 74 de 1968. Luego se ratificó el 31 de julio de 1973 y entró en vigor en nuestro país el 18 de julio de 1978.

46 La Convención Americana de Derechos Humanos “Pacto de San José” fue aprobada por

Colombia a través de la Ley 16 de 1972. Luego se ratificó el 29 de octubre de 1969 y entró en vigor en nuestro país el 23 de marzo de 1976.

47 Cfr. Caso “Cinco Pensionistas”, supra nota 32, párrs. 138 y 141; y Caso Cantos, supra nota 31, párr. 55.

48 Corte IDH. Caso Baena Ricardo Vs. Panamá, Sentencia (competencia) del 28 de noviembre de 2003, párrafo 82.

49 Esto ha sucedido mayoritariamente cuando advierte que la orden judicial involucra derechos fundamentales para cuya salvaguarda urge la adopción de medidas para su cumplimiento, las cuales por temas de idoneidad exceden las posibilidades previstas en el proceso ejecutivo. En tales casos, ha estimado que la acción de tutela se torna procedente. Ejemplo de ello es la Sentencia T-023 de 2022 (M.P. Diana Fajardo Rivera), en la cual una ciudadana de 71 años solicitó el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, a la dignidad humana, de acceso a la administración de justicia y al cumplimiento de las providencias judiciales, porque el municipio accionado -que se encontraba en proceso de reestructuración- no dio cumplimiento a una decisión judicial de nulidad y restablecimiento del derecho que ordenaba el reintegro y pago de salarios y prestaciones a la actora, y en su lugar, dicho municipio profirió unas resoluciones en las que dispuso no reintegrarla por imposibilidad jurídica y fáctica para hacerlo. La Sala Primera de Revisión determinó que el proceso ejecutivo no era el mecanismo idóneo porque la actora no podría acudir al mismo en tanto el municipio se encontraba cobijado con acuerdo de reestructuración en los términos de la Ley 550 de 1999, situación que sumada a la condición de vulnerabilidad por edad y factor económico de la actora, conllevó a que se concediera el amparo definitivo ordenando (i) en cuanto a la obligación de hacer (reintegro imposible), a la autoridad judicial competente que efectuara de oficio la fijación del monto de la liquidación compensatoria; y, (ii) respecto de la obligación de dar, que con prelación se le cancelaran las acreencias a las que tenía derecho.

50 La excepción a dicha regla la ha fijado cuando, por ejemplo, se solicita el cumplimiento de sentencias que reconocen pensiones (obligaciones de dar), en tanto se encuentra de por medio la amenaza y vulneración del mínimo vital y de la dignidad humana. En tales casos, la Corte ha sostenido que la acción de tutela se torna procedente sin agotar el trámite

ejecutivo, con el fin de ordenar que el derecho reconocido se ejecute mediante la inclusión en la nómina de pensionados. Al respecto se puede consultar las sentencias T-916 de 2007. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-441 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y, T-404 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; entre otras.

51 Por ejemplo, en la Sentencia T-830 de 2005 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), la Corte se ocupó de una acción de tutela que formuló un ciudadano contra la Superintendencia de Sociedades porque, en el marco de un proceso de liquidación de una sociedad privada, no incluyó por extemporáneo el crédito laboral (acreencias laborales) que había sido reconocido a favor de aquel en sentencia ordinaria laboral del año 2003. En el año 2004 finalizó la existencia jurídica de la sociedad obligada. En esa ocasión se identificó que, siendo una obligación de dar, la tutela era improcedente ante la posibilidad de acudir al proceso ejecutivo como mecanismo idóneo y eficaz, en tanto en el proceso de liquidación de debe disponer de la constitución de una reserva legal para atender obligaciones condicionales o sujetas a litigio. Por lo tanto, la Corte estimó que el actor debía iniciar el trámite de ejecución sobre dichos remanentes.

52 Contra quien se emitieron las órdenes en el proceso ordinario laboral de reintegro por fuero sindical.

53 Expediente digital T-8.530.017. Archivo “Rta. Juzgado Laboral del Circuito de Cartago (1).pdf”. Link del expediente ejecutivo laboral y allí el archivo “04. AnexosDemandaInicial.pdf”, págs. 24 y 25.

54 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime, con impedimento aceptado de Mauricio González Cuervo.

55 De acuerdo con el artículo 20 del Decreto 254 de 2000, la masa de liquidación se integra por todos los bienes, las utilidades, los rendimientos financieros y cualquier tipo de derecho patrimonial que ingrese o deba ingresar al patrimonio de la entidad a liquidar.

56 En la Sentencia C-291 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), indicó que es necesario “recordar que tanto el proceso ejecutivo singular con medidas cautelares como los procesos liquidatorios tienen el mismo propósito: lograr el pago de las acreencias del deudor. Si bien en el primero este propósito es individual del ejecutante, y puede lograrlo sobre

bienes determinados del deudor, el mismo objetivo puede ser conseguido dentro de un proceso liquidatorio universal. En este último, la prenda general constituida por el activo patrimonial del deudor responde ante todos los acreedores en igualdad de condiciones, salvo las prelaciones legales, de manera tal que la garantía de pago subsiste."

57 Sobre el punto, es importante precisar que en la Sentencia T-258 de 2007 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), que a la vez cita la Sentencia C-291 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), esta Corte señaló que "el proceso liquidatorio regulado por el Decreto [Ley] 254 de 2000 se reviste de las mismas características de universalidad que están presentes a la hora de la liquidación de cualquier persona jurídica, y cumple con los mismos principios que dominan los procesos concursales. Estos principios, acorde con el espíritu del constituyente, persiguen dar a todos los acreedores el mismo tratamiento, salvo las preferencias que se señalan en la ley."

58 El artículo 6 del Decreto Ley 254 de 2000 fue modificado por el artículo 6 de la Ley 1105 de 2006. En la exposición de motivos del proyecto de ley 136 de 2004 Senado – 356 de 2005 Cámara, que culminó con la expedición de la Ley 1105 de 2006, se justifica la necesidad de introducir modificaciones al procedimiento administrativo de liquidación de entidades públicas suprimidas o disueltas, y puntualmente se identificó que dicho procedimiento era muy lento aparejando con ello elevados costos y grandes pérdidas para el Estado. Por consiguiente, era necesario mejorar la capacidad de gestión de los liquidadores y que tuvieran de forma inmediata la disponibilidad de los activos para poder venderlos con el fin de disponer de recursos para pagar el pasivo de la entidad. Sobre el tema, se puede consultar la Gaceta del Congreso No. 592 del 5 de octubre de 2004, págs. 4 y ss.

59 Parágrafos 1° y 2° del artículo 25 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 236 de la Ley 1450 de 2011.

60 Sentencia C-201 de 2002. M.P. Jaime Araujo Rentería.

61 Artículo 405 del Código Sustantivo del Trabajo. Adicionalmente, el artículo 406 ibídem establece los trabajadores que se encuentran amparados por el fuero sindical: (i) los fundadores de un sindicato, desde el día de su constitución hasta dos meses después de la inscripción en el registro sindical, sin exceder de seis meses; (ii) los trabajadores que, con anterioridad a la inscripción en el registro sindical, ingresen al sindicato, para quienes el

amparo rige por el mismo tiempo que para los fundadores; (iii) los miembros de la junta directiva y subdirectivas de todo sindicato, federación o confederación de sindicatos, sin pasar de cinco principales y cinco suplentes, y los miembros de los comités seccionales, sin pasar de un principal y un suplente; (iv) dos de los miembros de la comisión estatutaria de reclamos, por el mismo periodo de la junta directiva y por 6 meses más; y, (v) los servidores públicos que no ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración.

62 La Constitución Política y los tratados internacionales sobre la materia prohíben excluir de la garantía de fuero sindical a los empleados públicos, o a los trabajadores oficiales y particulares que desempeñen puestos de dirección, confianza y manejo. Al respecto se puede consultar la Sentencia C-593 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz. SV. José Gregorio Hernández Galindo. SV. Hernando Herrera Vergara. SV. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte declaró inexequible una norma del Código Sustantivo del Trabajo que los excluía de la garantía de fuero sindical.

64 Ibídem.

65 Estos escenarios son los recurrentes, pero su enunciación no impide la configuración de escenarios diferentes que solo se definen a partir del análisis caso a caso.

66 Artículo 408 del CST, inciso 2°: “Si en el caso de que trata el inciso primero del artículo 118 del Código Procesal del Trabajo se comprobare que el trabajador fue despedido sin sujeción a las normas que regulan el fuero sindical, se ordenará su reintegro y se condenará al {empleador} a pagarle, a título de indemnización, los salarios dejados de percibir por causa del despido”. // En la Sentencia T-434 de 2015 ya mencionada, la Corte precisó que “(…) en contextos de liquidación, la indemnización de que trata el artículo 408 del CST opera cuando al trabajador aforado se lo haya desvinculado antes de la clausura definitiva sin previa autorización judicial (y en la medida en que sea la decisión más favorable), y la indemnización del artículo 116 del CPT entra a regir cuando la terminación del vínculo ocurra con el cierre definitivo de la compañía (o después).”

67 Artículo 116 del CST: “Cuando la sentencia fuere adversa al patrono, deberá contener a cargo de éste la obligación alternativa de conservar al trabajador o de prescindir de sus servicios mediante el pago, a título de indemnización especial, de una cantidad líquida de

dinero equivalente a seis meses de salarios, sin perjuicio de sus demás derechos y prestaciones legales.”

68 Inciso segundo del artículo 8 del Decreto Ley 254 de 2000, modificado por el artículo 8 de la Ley 1105 de 2006. Esta disposición fue declarada exequible en la Sentencia C-795 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), y en la parte motiva resaltó que el programa de supresión de cargos que elabora el liquidador dentro de los 30 días siguientes a que asume sus funciones, debe procurar por la protección laboral reforzada de los destinatarios de esa medida, de tal forma que puedan conservar el vínculo de ser posible hasta la liquidación definitiva de la entidad.

69 Al respecto se pueden consultar las sentencias T-029 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-323 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1108 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, y T-732 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

70 Puntualmente en la Sentencia T-732 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), esta Corte tuteló los derechos al debido proceso y a acceso a la justicia de varios ex trabajadores de una entidad en restructuración, a quienes un juez laboral había ordenado reintegrar en un proceso ordinario y, a pesar de que no se cumplió esta orden, iniciaron un proceso ejecutivo en el cual se resolvió no librar mandamiento ejecutivo. La entidad obligada había emitido un acto administrativo considerando a mutuo proprio la imposibilidad de cumplir la orden, y ante tal actuar, sumado a evidenciar la existencia de un defecto orgánico y sustancial por parte del Tribunal que conoció del trámite ejecutivo, la orden de tutela se dirigió a que la Gobernación accionada iniciara, dentro de los 2 semanas siguiente a la notificación del fallo de tutela, un proceso laboral ordinario con el fin de que el juez estableciera si era imposible cumplir con la sentencia que ordenaba el reintegro y, en el caso de que esa sea su conclusión, fijara la debida indemnización. En esa oportunidad la Corte señaló lo siguiente: “Lo anterior no significa, claro está, que los trabajadores que han obtenido una sentencia de reintegro no puedan entablar una acción ejecutiva para lograr la reincorporación efectiva a sus posiciones. Lo que ocurre es que, después de la sentencia de reintegro por violación del fuero sindical, la carga de la prueba acerca de la imposibilidad de dar cumplimiento a la providencia recae en la Administración. Ella debe instaurar entonces, dentro de un término máximo de dos meses a partir de la notificación de la sentencia de reintegro, un proceso laboral ordinario dirigido a demostrar que no puede cumplir con la sentencia, caso en el cual

el juez laboral ha de determinar la indemnización correspondiente. Pero si la Administración no entabla el proceso ordinario laboral dentro del término máximo fijado, es claro que los trabajadores podrán instaurar un proceso ejecutivo para obtener el cumplimiento de la sentencia de reintegro. En esta situación, la administración no podrá alegar en su favor la imposibilidad de hacer efectiva la providencia, puesto que ya ha pretermitido su oportunidad para presentar este argumento ante los estrados judiciales."

71 El Decreto 019 de 2015 en comento, se puede consultar en el siguiente link web: https://www.cartago.gov.co/Docs/DECRETO%20No.%20019-.2015ORDENA%20SUPRESION%20Y%20LIQUIDACION%20DEL%20INSTITUTO%20DE%20TRANSITO.pdf.

72 Decreto 019 de 2015 expedido por el alcalde del municipio de Cartago: "Artículo 13. SUPRESIÓN DE EMPLEOS Y TERMINACIÓN DE LA VINCULACIÓN. La supresión de empleos y cargos como consecuencia de la supresión y del proceso de liquidación del INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE CARTAGO, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario o contractual, según el caso, de los servidores públicos de conformidad con las disposiciones legales vigentes. // En todo caso, al vencimiento del término del proceso de liquidación del INSTITUTO DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE CARTAGO, quedarán automáticamente suprimidos los cargos existentes y terminadas las relaciones laborales, de acuerdo con el respectivo régimen legal aplicable, incluidos los servidores públicos que gozan de fuero sindical."

73 Posibilidad que consagra el artículo 2 Decreto Ley 254 de 2000, que remite al parágrafo 1° del artículo 52 de la Ley 489 de 1998, y al artículo 32 de dicho decreto ley.

{p}