

Sentencia T-242/02

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Alcance/ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Precedentes

SENTENCIA LABORAL-Excepción de cumplimiento interpuesta por la entidad demandada/REINTEGRO AL CARGO-Excepción de cumplimiento interpuesta por la entidad demandada

En las dos providencias los jueces de instancia aceptaron la excepción de cumplimiento interpuesta por el Instituto lo cual, significa que para la justicia ordinaria, la resolución emitida por INVIAS cumple con la orden judicial dictada en el proceso especial de fuero sindical. Esta decisión se encuentra en firme por lo tanto, ante la actuación de INVIAS, que es objeto de la presente impugnación por la vía de la acción de tutela, el juez constitucional no puede omitir el pronunciamiento de los jueces ordinarios. Además, es del caso resaltar que el accionante no controvierte la decisión proferida en el proceso ejecutivo por lo tanto, no es posible realizar, en el caso sub judice, la evaluación fáctica y omitir la existencia de un pronunciamiento judicial en el cual se afirma que el Instituto demandado cumplió con la orden del juez al expedir la resolución del reintegro. No puede la Corte Constitucional por vía de la acción de tutela revisar los mismos hechos que fueron objeto de un fallo de la justicia laboral que se encuentra en firme y ha hecho transito a cosa juzgada, decisión frente a la cual, no se ha hecho ninguna impugnación por incurrir en una posible vía de hecho.

Referencia: expediente T-495285

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., cinco (5) de abril de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos del treinta y uno (31) de mayo y del dieciocho (18) de julio de dos mil uno, proferidos dentro del asunto de la referencia por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. y la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia respectivamente.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

El señor Clímaco Pinilla Poveda tiene 50 años de edad e interpuso acción de tutela contra el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, con el fin de obtener la protección de sus derechos constitucionales fundamentales al trabajo y a la igualdad.

En su solicitud de amparo afirma que la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., dentro del proceso de fuero sindical por él promovido en su condición de trabajador aforado del reestructurado Ministerio de Obras Públicas y Transporte, mediante sentencia del 11 de julio de 1997, condenó a INVIAS a reintegrarlo al cargo que venía desempeñando al momento de su despido (Soldador grado V) o a uno de similar categoría y a pagarle los salarios dejados de percibir.

Ante el incumplimiento de la entidad accionada de hacer efectiva la sentencia de reintegro, presentó demanda ejecutiva laboral por obligación de hacer librándose mandamiento de pago el día 7 de noviembre de 1997 por el Juzgado 1 Laboral del Circuito de Bogotá D.C., proceso que fue declarado nulo en segunda instancia por cuanto no había transcurrido el término legal de 18 meses desde que se dictó la orden de reintegro y en consecuencia no ser exigible la obligación.

El 17 de noviembre de 1999 el actor inició otro proceso ejecutivo ante el Juzgado 1 Laboral del Circuito de Bogotá D.C., el cual declaró probadas las excepciones de mérito de reintegro y pago propuestas por INVIAS, decisión que fue apelada por el actor y confirmada mediante sentencia del 23 de febrero de 2001 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala Laboral.

Las excepciones propuestas por INVIAS se fundamentaron en que esta entidad profirió la Resolución No.1083 del 4 de marzo de 1998, “por la cual se da cumplimiento a una sentencia

judicial y se ordena el reintegro del señor CLIMACO PINILLA POVEDA” y, adicionalmente, se ordenó cancelar los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde el 1º de enero de 1995 deduciendo el valor liquidado por concepto de indemnización en aplicación del decreto 2171 de 1992.

A juicio del accionante, el mencionado acto administrativo es ilegal, porque según constancia del Jefe de la División de Gestión de Talento Humano de la entidad accionada “el cargo de soldador v, en la Regional Cundinamarca del Instituto Nacional de Vías, no existe ni ha existido...”.

Por lo anterior, interpuso acción de tutela ante el Juzgado 6 Civil del Circuito de Bogotá, despacho judicial que denegó la protección constitucional aduciendo que el actor disponía de otros medios de defensa judicial, para controvertir la legalidad del acto administrativo de reintegro, decisión que fue confirmada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala Civil.

El actor insiste en que la Resolución No. 1083 del 4 marzo de 1998 infringe lo dispuesto en los artículos 122 y 123 de la Constitución Política, los artículos 59, 65 y 147 del Decreto 2171 de 1992, y el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, modificado por el Decreto 2504 de 1998, por cuanto para dar cumplimiento a la sentencia como lo pretende el demandado debió haber sido modificada la planta de personal de la entidad, lo cual no acaeció.

Manifiesta que ha acudido a todos los mecanismos judiciales para hacer efectiva la orden de reintegro proferida en su favor, sin que ella se haya hecho efectiva en detrimento de los intereses no sólo de él sino los de su familia.

Pretende que mediante orden constitucional de amparo se ordene al demandado cancelar los salarios que ha dejado de percibir desde el 25 de abril de 1998, así como brindar la prestación de los servicios médicos y asistenciales para él y su familia, de acuerdo con las normas convencionales vigentes y se defina “de una vez por todas” su situación laboral originada en la “inconstitucionalidad e ilegalidad de la Resolución 1083 de 1998”.

2. Respuesta del Instituto Nacional de Vías

El Instituto Nacional de Vías – INVIAS por su parte, señala que el accionante ha obrado con

temeridad ya que con anterioridad había interpuesto acción de tutela por los mismos hechos. Agrega, que con el objeto de dar cumplimiento a la sentencia de reintegro del 11 de julio de 1997, profirió la Resolución 1083 del 4 de marzo de 1998 e intentó notificar personalmente al señor Clímaco Pinilla Poveda, pero las citaciones fueron devueltas por correo con la observación de “REHUSADO”, por lo que se procedió a notificarlo por edicto dentro del término legal, adquiriendo fuerza ejecutoria el mencionado acto administrativo.

Como consecuencia de lo anterior, mediante oficio del 28 de mayo de 1998, INVIAS citó al actor para que tomara posesión del cargo, y posteriormente con oficios DRH 30882 y 30883 del 20 de agosto de 1998, lo requirió para que aportara los documentos necesarios para proceder a la liquidación y pago de lo decidido en la sentencia de reintegro. La entidad accionada indica que el demandante no atendió la primera citación y que el oficio 30882 fue devuelto por correo con la observación “REHUSADO”, por lo cual concluye que sí dio cumplimiento a la orden judicial y que el reintegro no se ha efectuado por causa imputable al accionante.

Precisa que mediante Resolución 5733 del 24 de diciembre de 1999, se le reconoció al accionante, en cumplimiento de la sentencia de reintegro dictada el 11 de julio de 1997 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C, la suma de \$17.227.747.75 por concepto de salarios, costas del proceso de fuero sindical e intereses moratorios, con lo cual no puede aducirse incumplimiento por parte de INVIAS.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

1. Primera instancia

La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. mediante sentencia del 31 de mayo de 2001 denegó la acción de tutela instaurada por el accionante, al considerar que el actor contaba con otros medios de defensa judicial para lograr el pago de los salarios que según el accionante se le adeudan desde el 25 de abril de 1998.

Respecto del no suministro de las prestaciones médicas y asistenciales que se le imputa al demandado, señala que son producto de la omisión del actor en reintegrarse oportunamente al cargo, pues de haberlo hecho estaría disfrutando de tales servicios.

En lo referente a la inconstitucionalidad e ilegalidad que aduce el actor respecto a la Resolución 1083 del 4 de 1998, en virtud de la cual INVIAS dio cumplimiento a la sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala Laboral ordenando el reintegro y pago de salarios a favor del accionante, precisa que esa controversia ya fue decidida en la primera acción de tutela interpuesta por el accionante por lo cual no puede volver a pronunciarse sobre el particular.

Concluye que de las pruebas obrantes en el expediente, INVIAS dio cabal cumplimiento a la sentencia de reintegro proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, con lo cual no advierte la vulneración de los derechos fundamentales del peticionario.

2. Segunda instancia

La Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia del 18 de julio de 2001, confirmó la sentencia de primera instancia por no ser las pretensiones susceptibles de ser resueltas por vía de acción de tutela, en consideración a que el carácter subsidiario de este mecanismo constitucional impide su prosperidad ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.

Indica sobre este particular que, la finalidad de la solicitud de amparo es lograr la solución de una controversia laboral que tiene un escenario natural como es la jurisdicción ordinaria laboral mediante el proceso ordinario de tal naturaleza.

Enfatiza en que no existe certeza sobre la violación de los derechos invocados por el accionante, ni sobre el incumplimiento del demandado a la sentencia de reintegro, puesto que en el expediente obra la sentencia proferida el 23 de febrero de 2001 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., que confirmó la providencia dictada por el Juzgado 1 Laboral del Circuito de Bogotá D.C., mediante la cual se declararon probadas las excepciones de reintegro y pago presentadas por INVIAS dentro del proceso ejecutivo promovido por el actor, que tuvo como fundamento los mismos hechos expuestos para instaurar la presente acción de tutela.

En lo referente a la presunta violación al derecho a la igualdad, señala que esta garantía conforme lo ha establecido la doctrina constitucional, es susceptible de protección siempre y

cuando se demuestre un tratamiento discriminatorio en situaciones de hecho iguales, con respecto a personas que se encuentren en condiciones de igualdad; y que en el presente caso, el actor no citó el nombre de la persona a la que estando en idéntica situación a la suya el accionado hubiese otorgado un trato diferente, con lo que no existen probatoriamente elementos de juicio para que constitucionalmente pueda determinarse la alegada violación.

III. PRUEBAS DECRETADAS EN SEDE DE REVISIÓN

La Corte Constitucional por medio de auto de 24 de enero de 2002 decretó la práctica de la prueba en donde se le solicita al Instituto Nacional de Vías le informe a la Corporación cuál fue la respuesta dada al oficio de la Defensoría del Pueblo quien le solicitó al Instituto revocar directamente el acto administrativo de reintegro del señor Clímaco Pinilla Poveda.

En respuesta a lo solicitado el Instituto envió copia del oficio remitido a la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas de la Defensoría del Pueblo, en el que afirma haber cumplido la orden del juez laboral al haber dictado la Resolución de reintegro al cargo de Soldador V. Adjunta a la respuesta los oficios enviados a la Procuraduría General de la Nación y a la Unidad Nacional de Fiscalías además, envía una copia del oficio N° 036120 firmado por la Jefe de la Oficina Jurídica de la Institución, dirigida al peticionario, en el que se le comunica que ha sido declarado disciplinariamente responsable y sancionado con la terminación del contrato, de conformidad con las Resoluciones Números 001596 del 11 de abril, 004353 del 31 de julio y 004952 del 29 de agosto, todas del 2001.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Problema jurídico

1. La Corte Constitucional debe definir si con la resolución de reintegro al cargo de soldador V el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- vulneró los derechos fundamentales de acceso a la justicia, debido proceso y al trabajo en condiciones dignas y justas del accionante al desconocerse el fallo judicial que ordena el reintegro.

El accionante reclama el pago de salarios que se le adeudan y afirma que por ser la única fuente de manutención de su familia afecta su mínimo vital y para ello cita las sentencias de la Corte Constitucional C-036 de 1996, C-447 de 1997 y T-321 de 1998.

De otra parte considera la Defensoría del Pueblo, en escrito mediante el cual solicita se seleccione para revisión el fallo de tutela que deniega la protección de los derechos del accionante, se proteja el derecho al acceso a la justicia y el cumplimiento de los fallos judiciales porque con el acto administrativo expedido por INVIAS se desconoce la orden impartida por el juez de instancia, actitud que pone en peligro la estabilidad económica del accionante.

En el estudio del caso sub judice la Corte Constitucional debe evaluar la acción del Instituto Nacional de Vías INVIAS para definir si cumplió con la orden judicial de reintegro emitida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, para ello debe considerar que el Ministerio de Transporte fue reestructurado en el proceso de modernización del Estado y ya no existe en INVIAS la condición de trabajadores oficiales. De otra parte, debe establecer si el accionante posee otro mecanismo de defensa para debatir la controversia jurídica presente.

Cumplimiento de los fallos judiciales

2. La Corte Constitucional ha dictado una amplia jurisprudencia que, desde la primera sentencia en la que trató el tema, la T-554 de 1992, hasta la última, la T-395 de 2001, la doctrina constitucional ha sostenido que los fallos judiciales son de obligatorio cumplimiento y éste se puede exigir por medio de la acción de tutela.

Los precedentes que hacen parte de la línea jurisprudencial que la Corte Constitucional ha definido como elementos para la protección del cumplimiento de los fallos judiciales por medio de la acción de tutela son:

- El cumplimiento de los fallos judiciales garantiza la realización de los principios fundamentales del Estado así como la prevalencia del orden constitucional. En la Sentencia T-554 de 1992 se ordena al Ministerio de Educación Nacional cumplir la orden de reintegro de un docente que había sido dictada hace doce años. El fallo afirma:

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.

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

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

Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia¹ (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huecas, carentes de contenido.

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

- El incumplimiento de fallos judiciales atenta contra el principio de la buena fe porque quien acude ante un juez lo hace con el pleno convencimiento de que la decisión final será obedecida en su totalidad. En sentencia T-438 de 1993 la Corte afirmó, en el caso por falta de cumplimiento de la orden judicial del pago indemnizatorio para resarcir los daños ocasionados por fallas en el servicio que se presentaron en la tragedia del desplome de los palcos de toros el 20 de enero de 1980 en Sincelejo que:

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

- La decisión judicial debe ser cumplida y respetada en su integridad para garantizar efectivamente los derechos en ella reconocidos. En sentencia proferida para exigir el cumplimiento de los fallos judiciales que ordenan el reintegro de cuatro trabajadores de la alcaldía de Sincé, municipio de Sucre, la Sentencia T-329 de 1994 señala que:

Un sistema jurídico que únicamente descansa sobre la base de verdades teóricas no realiza el orden justo preconizado en el Preámbulo de la Carta. Tan precario sentido tiene una estructura judicial que no adopta decisiones con la rapidez y oportunidad requeridas como una que funcione adecuadamente pero cuyos fallos, por falta de cumplimiento de quienes están obligados por ellos, se convierten en meras teorías. En tal hipótesis no sólo se quedan escritas las providencias mismas sino las normas sustantivas que les sirven de fundamento.

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

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

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

El acceso a la administración de justicia, garantizado en el artículo 229 Superior, no implica solamente la posibilidad de acudir ante el juez para demandar que deduzca de la normatividad vigente aquello que haga justicia en un evento determinado, sino que se

concreta en la real y oportuna decisión judicial y, claro está, en la debida ejecución de ella. Esto, a la vez, representa una culminación del debido proceso, que no admite dilaciones injustificadas en el trámite de los asuntos puestos en conocimiento de los jueces ni, por supuesto, en el cabal y pleno desarrollo de lo que se decida en el curso de los juicios.

Por tanto, cuando el obligado a acatar un fallo lo desconoce, no sólo viola los derechos que con la providencia han sido protegidos, sino que se interpone en el libre acceso a la administración de justicia, en cuanto la hace imposible, frustrando así uno de los cometidos básicos del orden jurídico, y truncando las posibilidades de llevar a feliz término el proceso tramitado. Por ello es responsable y debe ser sancionado, pero con su responsabilidad y sanción no queda satisfecho el interés subjetivo de quien ha sido víctima de la violación a sus derechos, motivo por el cual el sistema tiene que propiciar, de manera indiscutible, una vía dotada de la suficiente eficacia para asegurar que lo deducido en juicio tenga cabal realización.

La vigencia de un orden justo no pasaría de ser una mera consagración teórica plasmada en el preámbulo del Estatuto Superior, si las autoridades públicas y privadas, no estuvieran obligadas a cumplir íntegramente las providencias judiciales ejecutoriadas. Acatamiento que debe efectuarse de buena fe, lo que implica que el condenado debe respetar íntegramente el contenido de la sentencia, sin entrar a analizar la oportunidad, la conveniencia, o los intereses de la autoridad vencida dentro del proceso, a fin de modificarlo. La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto. Cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.

(...)

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

- Cuando los ciudadanos han obtenido un pronunciamiento judicial en el que se les reconocen sus derechos, exigirles que inicien otro proceso para hacer efectiva la orden judicial es una carga procesal adicional que hace más onerosa la efectividad de los derechos y dilata la garantía reconocida. En sentencia T-478 de 1996 la Corte Constitucional ordenó a la Caja de Previsión Nacional dictar el acto administrativo para cumplir integralmente con la orden judicial de reintegrar a un médico que fue desvinculado en indebida forma. Al respecto la Corte dijo:

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

- El cumplimiento de los fallos judiciales no está sometido a que la parte obligada lo considere conveniente o procedente. Cuando la parte obligada se encuentra en desacuerdo con la orden emitida por el juez debe acudir a los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para controvertir la decisión, no le es dable a mutuo propio, desconocerla por no compartirla. En sentencia T-262 de 1997 la Corte Constitucional concede el amparo interpuesto por un ciudadano, al que en un proceso ejecutivo laboral contra un Municipio, se le ordenó a una entidad financiera cumplir con una medida cautelar, al respecto la Corte afirmó:

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

(...)

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

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

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

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

- Cuando el fallo que se deja de cumplir hace referencia a la protección de un derecho fundamental cursa la acción de tutela como mecanismo principal de protección. En la Sentencia T-835 de 1999 mediante el cual se concede la acción de tutela para proteger los derechos de los docentes del Municipio de Istmina, quienes a pesar de tener una orden judicial para el pago de sus acreencias laborales y existir una orden de embargo, la entidad financiera obligada, no cumple el fallo porque no existen recursos en la cuenta embargada. Al respecto la Corte dijo:

En los casos en que un juez de la República profiere una decisión judicial, y ésta, como en el presente caso involucra la necesaria protección de derechos fundamentales, es indispensable que el fallo sea cumplido por la parte demandada, y sólo podrá controvertirse tal decisión, de conformidad con los procedimientos que para el efecto existan en la misma legislación. Por lo tanto, cuando una autoridad pública o algún particular, con su conducta, incumplen una decisión judicial que le haya sido impartida, y con dicha desatención se violan derechos fundamentales, la protección por vía de tutela se encuentra justificada y este mecanismo judicial resulta por lo tanto procedente.

- La acción de tutela como mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de los fallos judiciales es el que garantiza en forma efectiva el respeto de los derechos fundamentales de acceso a la justicia y al debido proceso. La Corte en sentencia T-1686 de 2000, concedió la

acción de tutela para proteger los derechos de los trabajadores a quienes en virtud de la función de algunas empresas en las que laboraban, tuvieron que acudir a la jurisdicción ordinaria, para que declarare la vigencia de la convención colectiva jurisdicción que concedió lo pedido pero esta orden judicial que esta siendo desconocida por el nuevo empleador. Al respecto la Corte dijo:

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

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

Cuando se trata de obtener el reintegro de un trabajador a su puesto de trabajo, que, en cumplimiento de sentencia judicial se está ante una obligación de hacer, cuya ejecución por la vía ejecutiva no goza de la misma efectividad que se alcanzaría en la hipótesis de una obligación de dar. La prueba palpable de la ineficacia del proceso ejecutivo ocurre cuando realmente no acontece el reintegro por la sencilla razón de que expresamente se dice que no se cumplirá con tal orden. No vale argüir que se puede acudir al Código de Procedimiento

Civil, en cuanto allí se establece que si dentro del proceso ejecutivo no se cumpla la obligación de hacer en el término fijado en el mandamiento correspondiente y no se hubiere pedido en subsidio el pago de perjuicios, el demandante podrá solicitar que se autorice la ejecución del hecho por un tercero a expensas del deudor. Esto no tiene repercusión en una obligación de hacer en materia laboral (caso de la orden de reintegro) porque el derecho para el trabajador favorecido es el de regresar al lugar donde está el puesto de trabajo y la indemnización no es una alternativa a dicha orden, sino que es adicional al reintegro. Luego, es justo y procesalmente admisible que mediante tutela se ordene el cumplimiento de una sentencia, máxime tratándose de una obligación de hacer como es el reintegro al trabajo. En este caso, la tutela es el mecanismo adecuado porque con el reintegro se protege el derecho al trabajo que no es prestación que pueda cumplir un tercero, y que no se satisface con la indemnización de perjuicios prevista en la ley procesal.

Ante la amplia y sostenida jurisprudencia proferida por la Corte Constitucional en la que se establece claramente la centralidad que el cumplimiento de los fallos judiciales tiene para el desarrollo y efectividad del orden constitucional, en el presente caso cabe la pregunta respecto a la resolución de reintegro emitida por Instituto Nacional de Vías, si es posible predicar que cumple la orden del juez en forma integral y efectiva.

3. Al definir los asuntos que deben ser objeto de estudio para calificar la actuación del Instituto Nacional de Vías INVIAS, la Corte Constitucional advierte que se encuentra ante los mismos aspectos jurídicos que fueron analizados en el proceso ejecutivo por parte del Juez Primero Laboral del Circuito de Bogotá, quien profirió decisión el 16 marzo de 2000, fallo que fue confirmado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en sentencia del 23 de febrero de 2001. En las dos providencias los jueces de instancia aceptaron la excepción de cumplimiento interpuesta por el Instituto lo cual, significa que para la justicia ordinaria, la resolución emitida por INVIAS cumple con la orden judicial dictada en el proceso especial de fuero sindical. Esta decisión se encuentra en firme por lo tanto, ante la actuación de INVIAS, que es objeto de la presente impugnación por la vía de la acción de tutela, el juez constitucional no puede omitir el pronunciamiento de los jueces ordinarios. Además, es del caso resaltar que el accionante no controvierte la decisión proferida en el proceso ejecutivo por lo tanto, no es posible realizar, en el caso sub judice, la evaluación fáctica y omitir la existencia de un pronunciamiento judicial en el cual se afirma que el Instituto demandado cumplió con la orden del juez al expedir la resolución del

reintegro.

No puede la Corte Constitucional por vía de la acción de tutela revisar los mismos hechos que fueron objeto de un fallo de la justicia laboral que se encuentra en firme y ha hecho transito a cosa juzgada, decisión frente a la cual, no se ha hecho ninguna impugnación por incurrir en una posible vía de hecho.

4. De otra parte, a la Sala de Casación Civil y Agraria de Corte Suprema de Justicia le asiste razón en considerar que en el presente caso no existe violación del derecho fundamental de la igualdad porque el peticionario no proporciona las pruebas mínimas para comprobar la situación de discriminación. De otra parte, resulta procedente en el fallo del ad quem el hacer la referencia a la subsidiaridad de la acción de tutela, que no puede utilizarse para debatir asuntos que fueron estudiados en otras instancias judiciales, y que no son objeto de impugnación por vía de la acción de tutela por ello, en el presente caso, el debate entre INVIAS y el peticionario ya se encuentra resuelto porque dentro de un proceso ejecutivo laboral se declaró que el Instituto ya había cumplido y esta decisión no ha sido objeto por parte del accionante.

V. DECISIÓN

En consecuencia la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional procederá a confirmar la decisión de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia y negará la acción de tutela interpuesta por el demandante porque los hechos puestos a consideración fueron resueltos en un proceso ejecutivo laboral por medio de una decisión que no ha sido objeto de impugnación.

RESUELVE

Primero: Confirmar el fallo del 18 de julio de 2001 proferido por la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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