

Sentencia T-360/07

FUERO SINDICAL-Definición

TRABAJADOR AFORADO-Despido, traslado o desmejora debe mediar autorización del juez del trabajo

ACCION DE REINTEGRO DE TRABAJADOR CON FUERO SINDICAL-Protección especial/ACCION DE REINTEGRO DE TRABAJADOR CON FUERO SINDICAL-Prescripción

FUERO SINDICAL-Protección del trabajador privado o el servidor público mediante medios judiciales ordinarios

Tanto la Constitución Política como las normas legales establecen la protección del trabajador privado o el servidor público amparado con fuero sindical. Ello, mediante la disposición de medios judiciales ordinarios creados para el efecto, esto es: (i) la obligación del empleador de solicitar previamente ante el juez laboral la autorización para despedir, desmejorar en sus condiciones de trabajo o trasladar a tales trabajadores y servidores; y, (ii) el derecho en cabeza de los trabajadores y servidores públicos aforados, de solicitar a través de la presentación de una demanda especial, el reintegro a su cargo, en los casos en que se haya producido su despido, traslado o desmejora en sus condiciones de trabajo, sin previa autorización judicial.

SENTENCIA-Cumplimiento obligatorio

FUERO SINDICAL DE EMPLEADO PUBLICO EN PROCESOS ADMINISTRATIVOS DE RELIQUIDACION Y REESTRUCTURACION-Diferencia entre los efectos del cumplimiento de una sentencia judicial

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-Procedencia para reintegro de trabajador

ACCION DE REINTEGRO-Despido de trabajador sin permiso judicial amparado por fuero sindical

ACCION DE REINTEGRO DE TRABAJADOR CON FUERO SINDICAL-Improcedencia por

culminación de liquidación de entidad pública por imposibilidad material y jurídica

Esta Sala señaló que en los casos en que haya culminado la liquidación de una entidad pública -a diferencia de lo ocurre en los procesos de reestructuración-, el juez ordinario laboral no debe ordenar el reintegro del trabajador amparado con fuero sindical pues se está ante la imposibilidad material y jurídica de efectuar el cumplimiento de una orden en este sentido.

LIQUIDACION DE ENTIDAD ADMINISTRATIVA-Derecho a indemnización sustitutiva de reintegro a los trabajadores despedidos sin autorización judicial por terminación unilateral sin justa causa del contrato de trabajo

Los trabajadores despedidos en virtud de la liquidación de la entidad administrativa -sin obtener previamente autorización judicial-, tienen el derecho a obtener una indemnización por la terminación unilateral sin justa causa de su contrato de trabajo, sustitutiva del reintegro, la cual deberá comprender los salarios, con sus incrementos y las prestaciones sociales, tanto legales como convencionales, desde la fecha en que se produjo el despido hasta la fecha en que culmine el proceso de liquidación.

Referencia: expediente T-1526396

Acción de tutela instaurada por Marco Fidel Peña Aya contra la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, con vinculación oficiosa de la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Tolima.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, DC diez (10) de mayo de dos mil siete (2007).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, 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, profiere la siguiente:

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué y la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de la misma ciudad, que resolvieron la acción de tutela promovida por Marco Fidel Peña Aya contra la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, con vinculación oficiosa de la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Tolima.

### I. ANTECEDENTES

Fundamentó su acción en los siguientes hechos y consideraciones:

#### 1. Hechos:

1. El ciudadano Marco Fidel Peña Aya trabajó como agente de tránsito del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima, código 505, grado de asignación 01, desde el día 20 de noviembre de 1990 hasta el día 28 de agosto de 2001, fecha en que fue desvinculado de su cargo.

1. Como consecuencia de la orden de disolución y liquidación del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima conforme a la Ordenanza No 19 del 18 de mayo de 2001 expedida por la Asamblea Departamental del Tolima, mediante el Acuerdo No 003 del 24 de agosto de 2001, dicho Instituto decidió suprimir el cargo que el actor ejercía en la Entidad.

1. Con anterioridad a la desvinculación de su cargo, el accionante hacía parte de la Junta Directiva del sindicato gremial, Asociación Nacional de Agentes de Tránsito - ANDAT Seccional Tolima.

1. Dada la desvinculación de su cargo, y en virtud de su condición de aforado sindical, por intermedio de apoderado judicial, el Sr. Peña Aya instauró demanda especial de fuero sindical -Acción de Reintegro- ante el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué contra el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima, con la pretensión de obtener el reintegro a su cargo, o en su defecto, a otro de igual o de superior jerarquía.

Adicionalmente, solicitó que el juez de instancia ordenara a la Entidad demandada el pago de los salarios y prestaciones sociales, con sus respectivos aumentos legales, extralegales y convencionales, así como los demás emolumentos devengados desde el día 28 de agosto de 2001 -fecha en que fue retirado de su cargo-, hasta la fecha en que se efectuara su reintegro.

1. En sentencia del día 29 de abril de 2005, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué ordenó al Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima, el reintegro del Sr. Peña Aya a su cargo, o a otro de igual o de superior jerarquía. Así mismo, ordenó el pago al demandante de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde el día 28 de agosto de 2001 hasta la fecha en que se produjera su reintegro. Por último, el juez de conocimiento dispuso que del monto total de las acreencias laborales que el Instituto debía pagar al Sr. Peña Aya en cumplimiento de la sentencia, podía deducir el valor pagado al demandante por indemnización y cesantías al momento de su despido.

1. Como resultado de las solicitudes hechas por el apoderado judicial del Sr. Peña Aya a fin de que la Entidad demandada diera cumplimiento a lo dispuesto por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué en su sentencia del día 29 de abril de 2005, mediante los oficios No 0883 del 1 de agosto de 2005 y No. 1063 del 25 de noviembre del mismo año, la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima le informó que de acuerdo con lo señalado a su vez por el Departamento Administrativo de Asuntos Jurídicos del Tolima en el oficio No 0884 del 1 de agosto de 2005, no era posible acceder a la orden de reintegro, ello en razón a la terminación del proceso de liquidación del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima.

1.7 Mediante la Resolución No 0183 del 28 de abril de 2006, la Gobernación del Departamento del Tolima ordenó adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia dictada por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué. Igualmente, la Gobernación del Departamento dispuso: “Por ser de su competencia, enviar para lo pertinente los documentos allegados con la Sentencia antes mencionada a la Secretaría Administrativa del Departamento del Tolima.”

1.8 El 5 de julio de 2006, el Sr. Peña Aya presentó un escrito ante la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, con el propósito de que dicha Entidad ordenara su reintegro, así como el pago de los salarios y prestaciones sociales ordenadas a su favor por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué en su sentencia del día 29 de abril de 2005.

1.9 En respuesta a la comunicación dirigida por el Sr. Peña, el día 10 de julio de 2006, la Secretaria Administrativa del Departamento del Tolima, la Dra. Ángela Stella Duarte Gutiérrez, le comunicó que: “El procedimiento adelantado para cumplir el fallo judicial es el establecido internamente por el Departamento, tal y como se le informó a su abogado el Doctor Jaime Gustavo Rengifo Quintero, quien interpusiera ante este despacho por el mismo asunto derecho de petición.”

1.10 En su escrito, la Secretaria Administrativa agregó que en el mes de junio de 2006 solicitó a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Gobernación del Tolima, la disponibilidad presupuestal para efectuar el pago de las acreencias laborales ordenadas a favor del Sr. Peña por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué. En este sentido, la Secretaría Administrativa adujo que “[i]nfortunadamente, en razón a la armonización del presupuesto con el nuevo Plan de Desarrollo Tolima Solidario, ha habido algún traumatismo en dicho diligenciamiento, que espero sea subsanado dentro de un término prudencial para proceder al pago por usted reclamado, que desde luego es justo y de obligatorio cumplimiento por este ente territorial.”

1.11 Mediante Resolución No. 0881 del 1 de agosto de 2006, la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima consideró que “[e]n lo relativo al reintegro del demandante, el Departamento del Tolima no puede cumplir con lo que física y jurídicamente le es imposible según lo señalado por el Consejo de Estado en un caso de similares

circunstancias cuando acotó lo siguiente: ...La sala de Consulta y Servicio Civil en providencia del 12 de octubre de 2000 señaló... se pregunta si deben seguir acatándose fallos que ordenen el reintegro de los trabajadores oficiales a cargos inexistentes en la planta y que por tal motivo, no tienen funciones asignadas y no cuentan con los recursos presupuestales?. Ante este interrogante considera la Sala que la Administración se encuentra en la imposibilidad de dar cumplimiento a la orden de reintegro, sin que ello configure un obstinado desacato de fallo. Por esto, se sugiere proceder en la forma indicada, es decir, producir el acto administrativo que contenga las razones para no hacer el reintegro y ordenar el pago de salarios y prestaciones dejadas de devengar desde el momento de la supresión del cargo hasta la notificación de dicho acto.” (Negrilla fuera del texto original).

1.12 En consecuencia, mediante dicha Resolución la Secretaría Administrativa dispuso el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por el Sr. Peña Aya, desde el día 28 de agosto de 2001 - fecha de desvinculación de su cargo-, hasta la notificación de dicho acto, previa la deducción del monto de la indemnización y las cesantías canceladas al Sr. Peña en el momento de su desvinculación laboral, esto es, \$9.968.210 y \$7.407.403 respectivamente.

1.13 Así mismo, en el artículo 4 de la Resolución en comento, la Secretaría ordenó “[g]irar la suma de \$58.763.130 por concepto del cumplimiento del fallo, al abogado Dr. Jaime Augusto Rengifo (...) quien cuenta con la facultad especial para recibir conforme al mandato conferido por el Sr. Marco Fidel Peña Aya.”

## 2. Solicitud de tutela

2.1 Por lo anterior, el día 3 de agosto de 2006, el ciudadano Marco Fidel Peña Aya interpuso acción de tutela ante el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué contra la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición.

2.2 En su criterio, la respuesta emitida el día 10 de julio de 2006 por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, no satisface su solicitud del 5 de julio del mismo año. Ello por cuanto, estima el actor que la respuesta de la Entidad accionada, resulta evasiva ante su solicitud de cumplimiento de la sentencia del día 29 de abril de 2005 del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué, mediante la cual se ordenó

el reintegro a su cargo, o a otro de igual o de superior jerarquía, y el pago a su favor de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir desde el día 28 de agosto de 2001, hasta la fecha en que aquel se efectuara.

2.3 Con fundamento en las consideraciones y hechos descritos anteriormente, el accionante solicita que el juez de tutela ordene a la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, dar cumplimiento a las órdenes emitidas por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué mediante su sentencia del día 29 de abril de 2005.

### 3. Trámite de instancia

3.1 La acción de tutela fue tramitada ante el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué, el cual mediante auto del día 9 de agosto de 2006 ordenó su notificación a la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima. Adicionalmente, dispuso la vinculación al presente proceso de tutela de la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Gobernación del Tolima.

Respuesta de la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima.

3.2 En escrito dirigido al juez de tutela el día 14 de agosto de 2006, la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, solicitó al juez de instancia negar el amparo invocado.

3.3 Para ello, la Entidad sostuvo que dio respuesta clara, precisa, oportuna y de fondo a la solicitud del accionante. Al respecto, adujo que en su respuesta al escrito presentado por el actor el 5 de julio de 2006, el 10 de julio del mismo año la Secretaría señaló claramente el trámite adelantado por esta Entidad a fin de dar cumplimiento a la sentencia del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué.

3.4 En el mismo sentido, la Secretaria afirmó que ha tenido contacto permanente con el accionante, “[a]l punto que el día 17 de abril se hizo reunión personal con el mismo donde se le indicó claramente el trámite administrativo por agotar para el efecto.”

3.5 La Entidad señaló que de conformidad con un escrito dirigido el día 26 de abril de 2006 por el apoderado judicial del accionante durante el proceso especial de fuero sindical, el 8 de mayo de 2006 la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento le informó

de manera detallada el procedimiento adelantado por la Entidad para dar cumplimiento a la sentencia judicial en comento. Adicionalmente, manifestó que dicho apoderado judicial, el Dr. Jaime Gustavo Rengifo Quintero, fue notificado personalmente de la Resolución No 0881 del 1 de agosto de 2006, mediante la cual la Secretaría Administrativa ordenó pagar al apoderado la suma correspondiente a los salarios y prestaciones dejadas de percibir por el accionante desde el momento en que se produjo su desvinculación laboral.

3.6 Con relación a lo anterior, la Secretaría arguyó: “Al parecer el quejoso, a pesar de contar con apoderado judicial para estos efectos, da la sensación en el sentido que aquel últimamente no ha tenido contacto alguno con su representante judicial, ya que si en la práctica existieran irregularidades en el procedimiento administrativo que ha venido desplegando esta Secretaría, el mismo togado ya habría interpuesto los recursos a que tiene derecho, situación que no ha ocurrido en sede administrativa.”

3.7 La Secretaría sostuvo que el cumplimiento de las órdenes emitidas por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué, está sujeto a los trámites administrativos y presupuestales dispuestos por las normas que regulan la materia, razón por la cual dicha Entidad “[n]o puede autorizar pagos o tomarse atribuciones que no están contempladas en el procedimiento para estos efectos.” Así mismo, señaló: “no sólo de esta Secretaría depende el cumplimiento del fallo judicial referido, sino que también está sujeta al manejo de otras dependencias del orden departamental.”

3.8 Por último, la Entidad accionada arguyó: “Cabe recordar igualmente, que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para perseguir el cumplimiento de los fallos judiciales, toda vez, que para ello, existen otras acciones ante la justicia ordinaria para proceder de conformidad, lo que nos infiere de antemano que el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para estos efectos.”

Respuesta de la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Tolima.

3.9 En escrito dirigido al juez de tutela el día 14 de agosto de 2006, la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Tolima solicitó ante el juez de instancia negar el amparo invocado.

3.10 Al respecto, indicó que la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Tolima “[e]s una oficina donde se tramitan los pagos una vez las secretarías ejecutoras, en este caso la Secretaría Administrativa haya efectuado y solicitado todos los trámites presupuestales y haga entrega de la documentación completa, (...) ya sea de nóminas, fallos judiciales, (...) etc. puede proceder a elaborar las órdenes de pago, más no el pago, dado que esto le corresponde a la Tesorería Departamental.”

#### 4. Pruebas relevantes que obran en el expediente.

1. Folio 72, cuaderno 2, copia del poder otorgado por el Sr. Peña Aya al abogado Jaime Augusto Rengifo Quintero, para adelantar las diligencias correspondientes al cumplimiento de la sentencia del día 29 de abril de 2005 proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué.

1. Folios 70 - 71, cuaderno 2, copia de la comunicación dirigida el día 20 de junio de 2005 por el apoderado judicial del Sr. Peña Aya a la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, a fin de obtener el cumplimiento de la sentencia del día 29 de abril de 2005 proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué.

1. Folio 73, cuaderno 2, copia de la comunicación dirigida el 1 de agosto de 2005 por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima al apoderado judicial del Sr. Peña Aya, en respuesta al escrito presentado el día 20 de junio de 2005.

1. Folio 74, cuaderno 2, copia de la constancia expedida el día 10 de septiembre de 2005 por la Dirección de Talento Humano de la Gobernación del Tolima, mediante la cual señala que en la planta global de empleos de la Administración del Departamento del Tolima no existe el cargo de agente de tránsito código 505, grado de asignación 01.

1. Folios 75 - 76, cuaderno 2, copia de la comunicación dirigida el día 25 de noviembre de 2005 por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima al apoderado judicial del Sr. Peña Aya, mediante la cual le indica que no es posible dar cumplimiento a la orden de reintegro emitida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué.

1. Folios 36 - 37, cuaderno 2, copia de la Resolución No 0183 del 28 de abril de 2006 expedida por la Gobernación del Tolima, mediante la cual ordena adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia del día 29 de abril de 2005 proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué.

1. Folios 48 - 49, cuaderno 2, copia de la comunicación dirigida el 8 de mayo de 2006 por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima al apoderado judicial del Sr. Peña durante el proceso laboral, mediante la cual le informa el procedimiento adelantado por la Entidad para dar cumplimiento a la sentencia del día 29 de abril de 2005 proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué.

1. Folio 3, cuaderno 2, copia de la comunicación dirigida el 10 de julio de 2006 por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, en respuesta a la petición presentada por el Sr. Peña Aya el día 5 de julio de 2006.

1. Folios 38 - 42, cuaderno 2, copia de la Resolución No 0881 del 1 de agosto de 2006 expedida por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, mediante la cual ordena el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir

por el Sr. Peña Aya, desde el día 28 de agosto de 2001 – fecha de desvinculación de su cargo-, hasta la notificación de dicho acto.

1. Folio 46, cuaderno 2, copia de la comunicación dirigida el 11 de agosto de 2006 por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima al Sr. Peña Aya, mediante la cual le informa que de acuerdo con la Resolución No 0881 del 1 de agosto de 2006, se ordenó girar a favor de su apoderado judicial el monto de las acreencias laborales dispuestas por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué en su sentencia del 29 de abril de 2005.

1. Folios 78 - 80, cuaderno 2, copia de los recursos de reposición y en subsidio apelación presentados el día 18 de agosto de 2006 por el apoderado judicial del Sr. Peña Aya, contra la Resolución No. 0881 del 1 de agosto de 2006 emitida por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima. Para sustentar los recursos interpuestos, el apoderado manifestó inconformidad respecto de la liquidación del monto de las acreencias laborales ordenadas a favor de su representado, así como del incumplimiento de la orden de reintegro.

## II. LAS SENTENCIAS QUE SE REVISAN

### 1. Sentencia de primera instancia.

En sentencia del día 18 de agosto de 2006, el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué concedió el amparo invocado.

Para ello, el Juzgado estimó que de acuerdo con las pretensiones formuladas por el actor en su escrito de tutela, “[e]l accionante más que la protección de su derecho de petición, pretende el cumplimiento de un fallo judicial que ordena su reintegro a un cargo público.”

En consecuencia, en criterio del juez de instancia, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dado que el proceso ejecutivo laboral no es un medio eficaz para hacer efectiva una sentencia judicial que ordena el reintegro de un trabajador con fuero sindical, la

acción de tutela constituye el mecanismo idóneo para garantizar los derechos fundamentales del trabajador, y por lo tanto, para ordenar el cumplimiento de dicha sentencia.

Así, el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué ordenó al Departamento del Tolima, dar cumplimiento a la sentencia proferida el 29 de abril de 2005 por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué, dentro del proceso laboral adelantado por el accionante contra el Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima.

## 2. Impugnación

El día 28 de agosto de 2006, la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima impugnó la sentencia del Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué, y solicitó denegar el amparo invocado.

En su impugnación, la Entidad indicó que como consecuencia de la consulta formulada por el Ministerio de Transporte, el día 5 de diciembre de 2002 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo que en los casos en que, como en el presente, mediante sentencia judicial se ordene el reintegro de un trabajador a un cargo que se encuentre suprimido, dado que es imposible física y jurídicamente reincorporarlo a la planta de personal de la Administración, la entidad responsable, mediante acto administrativo, debe ordenar el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir por el trabajador desde la fecha en que se produjo su desvinculación laboral, hasta la fecha de notificación de dicho acto.

Adicionalmente, la Secretaría adujo que, a diferencia de lo considerado por el juez de tutela de primera instancia, no es posible dar cumplimiento inmediato a lo ordenado por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué, pues el día 18 de agosto de 2006 el apoderado judicial del Sr. Peña Aya interpuso los recursos de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución No. 0881 del 1 de agosto de 2006 emitida por la Entidad accionada. En este sentido aclaró que “[h]asta que no se resuelvan los recursos presentados por el señor apoderado judicial del accionante, esta Secretaría no podrá ordenar el pago de la indemnización reconocida, toda vez que es de obligatorio cumplimiento dar trámite al agotamiento de la vía gubernativa por expreso mandato legal.”

Por último, la Entidad accionada afirmó: “[l]a situación del Sr. Peña no está enmarcada jurídicamente en perjuicio irremediable, por cuanto, en primer lugar, no está probado que se

halle en un Estado de extrema pobreza que comprometa su vida y la de toda su familia; y en segundo término, por cuanto una vez fue desvinculado del desaparecido Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima fue debidamente indemnizado.”

## 2. Sentencia de segunda instancia.

En su sentencia, el juez de tutela de segunda instancia indicó que de acuerdo con los hechos que fundamentaron la presente solicitud de amparo, el accionante sólo invocó la protección de su derecho fundamental de petición. En su criterio, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, en estos casos el juez de tutela debe limitarse a ordenar que la entidad accionada de respuesta oportuna y de fondo a la solicitud presentada, y no como lo consideró el juez de primera instancia, obligar a la entidad a responder las peticiones del actor de manera favorable.

De esta manera, el juez de tutela, dado que a su juicio la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima ha emitido respuestas oportunas y de fondo a las peticiones presentadas por el actor y por su apoderado judicial dentro del proceso laboral, decidió revocar la sentencia adoptada el 18 de agosto de 2006 por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué, y en su lugar, denegó el amparo invocado.

## III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

### 1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y con la selección y el reparto efectuados el 9 de febrero de 2007, esta Sala es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

### 2. Problema Jurídico

2.1 De acuerdo con los hechos y pretensiones expuestas, en el presente caso corresponde a la Corte Constitucional examinar el siguiente problema jurídico: ¿La acción de tutela es el mecanismo idóneo para ordenar el cumplimiento de una sentencia judicial proferida por la jurisdicción ordinaria mediante la cual se decidió el reintegro de un trabajador con fuero sindical al cargo que ocupaba en la Administración, o en su defecto, a otro de igual o de superior jerarquía, en los casos en que la entidad administrativa en la que el trabajador

ejercía su cargo se encuentra liquidada?.

Para dar solución al problema jurídico planteado, en primer lugar, ésta Sala deberá pronunciarse sobre la garantía del fuero sindical de los servidores públicos y de los trabajadores particulares. Luego, reiterará el criterio jurisprudencial según el cual, la acción de tutela es un mecanismo idóneo para ordenar el cumplimiento de una sentencia judicial mediante la cual se ordenó el reintegro de un trabajador amparado con fuero sindical. Así mismo, indicará los efectos de dicha orden en los casos en que la entidad demandada se encuentra liquidada.

Finalmente, conforme a lo anterior, y con base en las pretensiones contenidas en el escrito de tutela, ésta Sala determinará si es procedente amparar los derechos fundamentales del accionante al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y al trabajo, presuntamente vulnerados por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima.

3. Garantía del fuero sindical. Acción de reintegro para los trabajadores privados y los servidores públicos con fuero sindical.

3.1 El artículo 39 de la Constitución Política dispone:

“Los trabajadores y empleadores tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado.

(...)

Se reconoce a los representantes sindicales el fuero y las demás garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión.”

3.2 En concordancia con lo anterior, mediante el artículo 405 del Código Sustantivo del Trabajo -modificado a su vez por el artículo 1 del Decreto 204 de 1957-, el legislador definió el fuero sindical en los siguientes términos:

“Se denomina “fuero sindical” la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa,

previamente calificada por el juez del trabajo.”

3.3 En virtud de dicha norma, es el juez laboral la autoridad competente para determinar si existe o no justa causa para el despido, desmejora o traslado del trabajador aforado, pues “De no ser así, la garantía del fuero sindical resultaría nugatoria para este tipo de trabajadores, situación que conllevaría la vulneración de los derechos fundamentales de asociación, libertad sindical y fuero sindical dado que este último no es cosa distinta a un derecho derivado de aquellos, todos consagrados constitucionalmente.”<sup>1</sup>

3.4 Por su parte, los artículos 4062 y 407 del estatuto laboral, indican que están amparados por la garantía del fuero sindical los trabajadores particulares y los servidores públicos<sup>3</sup> en los siguientes casos: los fundadores del sindicato, los trabajadores que con anterioridad a la inscripción en el registro sindical ingresen a él, los miembros de su junta directiva y subdirectivas, así como los miembros de la junta directiva de una federación o confederación de sindicatos, y dos miembros de la comisión estatutaria de reclamos.

3.5 Ahora bien, mediante los artículos 113 a 118 del Código Procedimiento laboral, el Legislador dispuso el mecanismo judicial para hacer efectiva la garantía del fuero sindical. Para ello, determinó que en los casos en que el empleador no haya obtenido previamente el permiso judicial respectivo para despedir, desmejorar o trasladar al trabajador amparado con fuero sindical, este podrá interponer una acción judicial a fin de obtener el reintegro a su cargo.

3.6 En efecto, las normas citadas desarrollaron la protección del fuero sindical mediante la denominada acción de reintegro. Para ello, determinaron que dicha acción tiene un término de prescripción de dos (2) meses, término que para el trabajador empieza a correr a partir de la fecha de despido, traslado o desmejora, y para el empleador desde la fecha en que tuvo conocimiento del hecho que invoca como justa causa o desde cuando se haya agotado el procedimiento convencional o reglamentario correspondiente, según el caso. Adicionalmente, las normas en comento señalan que recibida la demanda, el juez de conocimiento mediante auto que se notificará personalmente, ordenará correr traslado y citará a las partes para audiencia.

3.8 En suma, tanto la Constitución Política como las normas legales establecen la protección del trabajador privado o el servidor público amparado con fuero sindical. Ello, mediante la

disposición de medios judiciales ordinarios creados para el efecto, esto es: (i) la obligación del empleador de solicitar previamente ante el juez laboral la autorización para despedir, desmejorar en sus condiciones de trabajo o trasladar a tales trabajadores y servidores; y, (ii) el derecho en cabeza de los trabajadores y servidores públicos aforados, de solicitar a través de la presentación de una demanda especial, el reintegro a su cargo, en los casos en que se haya producido su despido, traslado o desmejora en sus condiciones de trabajo, sin previa autorización judicial.

4. La acción de tutela como mecanismo idóneo para ordenar el cumplimiento de una sentencia judicial mediante la cual se ordenó el reintegro de un trabajador con fuero sindical. Reintegro en los casos en que la entidad demandada ha sido liquidada. Reiteración de Jurisprudencia.

4.1 De acuerdo con el artículo 100 del Código de Procedimiento Laboral, mediante el proceso ejecutivo laboral se podrá demandar “el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral en firme.” (Negrilla por fuera del texto original).

4.2 En virtud de la norma citada, en principio, el mecanismo idóneo para obtener el cumplimiento de una sentencia judicial de naturaleza laboral, es justamente, el proceso ejecutivo laboral.

4.3 Sin embargo, la Corte ha señalado<sup>4</sup> que particularmente en los casos en que una sentencia ordena el reintegro de un trabajador amparado por fuero sindical, el proceso ejecutivo no constituye un medio idóneo de defensa judicial para obtener el cumplimiento de dicha orden, y en consecuencia, para garantizar la protección de los derechos fundamentales del trabajador al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y al trabajo. Ello por cuanto, “[l]a decisión del juez de tutela, mediante la cual se ordene ejecutar una sentencia que viene siendo incumplida, tiene varias características propias que la hacen más efectiva, dado su carácter preferente, sumario e inmediato.”<sup>5</sup>

En este sentido, en la sentencia T-218 de 2005,<sup>6</sup> la Corte precisó:

“No obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dicho que el proceso ejecutivo

laboral por obligación de hacer, que es el que en este caso correspondería entablar al demandante, no es mecanismo adecuado para obtener el reintegro de un trabajador del Estado. Ciertamente, mediante providencias reiteradas de esta Corporación, la tesis que se impone es que el trámite del proceso ejecutivo contra entidades de derecho público no es un mecanismo idóneo para proteger los derechos de quien solicita el cumplimiento de una sentencia de reintegro, porque los plazos, el contenido de la sentencia de ejecución y la imposibilidad de adoptar medidas coercitivas eficientes para obtener el cumplimiento de la decisión no garantizan la protección efectiva del derecho al trabajo, además de que, frente a decisiones jurisdiccionales, la Administración está obligada a cumplirlas sin que medie orden adicional alguna.” (Negrilla fuera del texto original).

Así mismo, en la sentencia T-403 de 1996,<sup>7</sup> esta Corporación sostuvo:

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

“En cambio, cuando se trata del cumplimiento de obligaciones de dar, la ley ha previsto un mecanismo idóneo para lograr su cumplimiento, como es el proceso ejecutivo, cuya adecuada utilización garantiza el forzoso cumplimiento de la obligación que se pretende eludir, ya que pueden pedirse medidas cautelares, como el embargo y secuestro de los bienes del deudor y su posterior remate, para asegurar así el pago que se pretende evadir”. (Negrillas fuera del texto original).

4.3 En efecto, desde sus primeras sentencias,<sup>8</sup> la Corte Constitucional ha afirmado que en el marco del estado social de derecho, el cumplimiento efectivo de una sentencia judicial constituye un derecho de rango fundamental.

Así, en la sentencia T-554 de 1992<sup>9</sup> la Corte expresó:

“La acción de tutela impetrada tiene como finalidad obtener el cumplimiento de una sentencia contra la administración. El ordenamiento jurídico está inspirado en la idea de

asegurar, entre otros, el valor de la justicia (CP Preámbulo). Para su consecución, el Constituyente estableció entre los fines esenciales del Estado el de “asegurar la vigencia de un orden justo”, condición indispensable para la convivencia pacífica (CP art. 2). Los derechos o intereses de las personas reconocidos o declarados en una sentencia, no serían efectivos sin la obligación correlativa de la administración de cumplir las sentencias judiciales.

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.

(...)

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).”

4.4 Por último, esta Sala considera necesario recalcar la diferencia que existe entre los efectos del cumplimiento de una sentencia judicial que ordena reintegrar a un trabajador amparado con fuero sindical, cuando la entidad pública demandada ha sido liquidada, frente a los casos en que la entidad atraviesa un proceso de reestructuración.<sup>10</sup>

En efecto, en la sentencia T-253 de 200511 la Corte indicó:

“Incorre en una vía de hecho el juez laboral cuando en los casos de reestructuraciones administrativas omite ordenar el reintegro de aquellos trabajadores que gozan del beneficio del fuero sindical y fueron despedidos, trasladados o desmejorados sin que previamente el empleador hubiera obtenido el citado permiso judicial.

En cambio, cuando se trata de liquidaciones administrativas, que sean reales o verdaderas y no solamente procedimientos para alterar la situación de los trabajadores, el juez laboral no debe ordenar el reintegro, por la imposibilidad física y jurídica de hacerlo, por lo que los trabajadores afectados deben adelantar ante la misma jurisdicción un proceso ordinario con

el objeto de obtener una eventual indemnización por despido sin justa causa.”

4.5 Dicho lo anterior, se puede concluir que la acción de tutela constituye un mecanismo idóneo para obtener el cumplimiento de una sentencia judicial mediante la cual se ordenó el reintegro de un trabajador amparado con fuero sindical. Esto por cuanto, las características propias del proceso ejecutivo no logran satisfacer la necesidad de garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales comprometidos como consecuencia del incumplimiento de una sentencia de esta naturaleza.

En todo caso, adquiere relevancia aclarar, que en los casos de reestructuración de las entidades públicas, el juez ordinario laboral debe ordenar el reintegro del trabajador amparado con fuero sindical si el empleador no solicitó previamente el premiso judicial respectivo para despedir, desmejorar o trasladar al trabajador aforado. Por el contrario, en los casos de liquidación que hayan culminado, el juez de conocimiento no debe ordenar el reintegro del trabajador aforado, pues se está ante la imposibilidad material y jurídica de efectuar el cumplimiento de una orden en este sentido. En estos eventos, el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por el trabajador, procede desde la fecha en que éste fue retirado del servicio, hasta la fecha en que culmine la liquidación de la entidad demandada.

## 5. Estudio del caso concreto.

5.1 Con base los hechos expuestos anteriormente, ésta Sala de Revisión determinará si en el presente caso, corresponde amparar los derechos fundamentales del accionante al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y al trabajo, presuntamente vulnerados por la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, como consecuencia del incumplimiento de las órdenes proferidas por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué en su sentencia del día 29 de abril de 2005.

5.2 En los antecedentes de la presente Sentencia, se indicó que mediante la Ordenanza No 19 del 18 de mayo de 2001, la Asamblea Departamental del Tolima ordenó la liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte del Tolima.

5.3 Pese a lo dispuesto en dicha ordenanza, como consecuencia de la demanda especial de fuero sindical -Acción de Reintegro- interpuesta por el actor, mediante sentencia del día 29

de abril del 2005, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué ordenó a la Entidad demandada el reintegro del trabajador a su cargo (o en su defecto, a otro de igual o de superior jerarquía) y el pago de los salarios y prestaciones sociales -con sus respectivos aumentos legales, extralegales y convencionales-, dejadas de percibir desde el día 28 de agosto de 2001 -fecha en que fue retirado de su cargo-, hasta la fecha en que se produjera su reintegro. Por último, el Juzgado dispuso que del monto total de las acreencias laborales que la Entidad demandada debía pagar al Sr. Peña Aya en cumplimiento de la sentencia, podía deducir el valor pagado al demandante por indemnización y cesantías al momento de su despido.

5.4 Para resolver el presente caso, en las consideraciones y fundamentos de ésta Sentencia, esta Sala señaló que en los casos en que haya culminado la liquidación de una entidad pública -a diferencia de lo ocurre en los procesos de reestructuración-, el juez ordinario laboral no debe ordenar el reintegro del trabajador amparado con fuero sindical pues se está ante la imposibilidad material y jurídica de efectuar el cumplimiento de una orden en este sentido. Así mismo, se aclaró que, los trabajadores despedidos en virtud de la liquidación de la entidad administrativa -sin obtener previamente autorización judicial-, tienen el derecho a obtener una indemnización por la terminación unilateral sin justa causa de su contrato de trabajo, sustitutiva del reintegro, la cual deberá comprender los salarios, con sus incrementos y las prestaciones sociales, tanto legales como convencionales, desde la fecha en que se produjo el despido hasta la fecha en que culmine el proceso de liquidación.

5.5 En consideración a lo expuesto, y en aplicación de las reglas jurisprudenciales citadas, esta Corte deberá revocar el fallo de tutela de la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué del día 3 de octubre de 2006, y en su lugar, confirmar parcialmente la decisión adoptada el día 18 de agosto de 2006 por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué mediante la cual se concedió el amparo invocado, pero por las razones que a continuación pasarán a explicarse:

5.6 Conforme a las órdenes emitidas en la sentencia del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Ibagué, el Instituto de Tránsito y Transporte del Departamento del Tolima debía reintegrar al Sr. Peña Aya a su cargo, o en su defecto a otro de igual o superior jerarquía. Pero, dado que ésta Entidad se encuentra efectivamente liquidada, es jurídica y materialmente imposible dar cumplimiento a la orden en comento. Al respecto, la Sala considera que la

negativa de la Administración del Departamento del Tolima de acceder al reintegro del Sr. Peña Aya, es jurídicamente válida. Por ésta razón, en el presente caso la Corte revocará el numeral segundo de la decisión adoptada el día 18 de agosto de 2006 por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué, mediante cual, ordenó a la Secretaria Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, conforme a la sentencia del juez laboral, reintegrar al actor a su cargo o a otro de igual o superior jerarquía.

5.7 Por otro lado, en la citada sentencia, el juez de instancia ordenó a la Entidad demandada el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por el actor desde la fecha en que fue retirado de su cargo, hasta la fecha en que se efectuara su reintegro.

5.8 Para resolver este punto, ésta Sala reiterará el criterio jurisprudencial expuesto anteriormente. Es decir, no obstante, ésta Sala considera que ante la imposibilidad material y jurídica de dar cumplimiento a la orden de reintegro, en virtud de su desvinculación laboral - sin autorización judicial previa-, como consecuencia de la liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte del Tolima, el Sr. Peña Aya tiene derecho a recibir por parte de la Administración del Departamento, una indemnización sustitutiva de reintegro por la terminación unilateral sin justa causa de su contrato de trabajo, la cual deberá comprender los salarios y las prestaciones sociales dejados de percibir, desde la fecha en que se efectuó la desvinculación laboral en comento, hasta la fecha en que culminó el proceso de liquidación del Instituto.

5.9 En este sentido, dado que el reintegro del Sr. Peña Aya a su cargo o a otro de igual o superior jerarquía es jurídica y materialmente imposible, esta Sala revocará el numeral segundo de la decisión adoptada el día 18 de agosto de 2006 por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué, mediante el cual, conforme a la sentencia del juez laboral, ordenó a la Secretaria Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir por el actor desde la fecha en que fue desvinculado de su cargo, hasta la fecha en que se produjera su reintegro. En su lugar, de acuerdo con el citado criterio jurisprudencial, ordenará el pago de las acreencias laborales en comento, desde la fecha en que el Sr. Peña Aya fue retirado de su cargo, hasta la fecha en que culminó la liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte del Tolima.

5.10 En virtud de lo expresado, ésta Sala de Revisión revocará el fallo de tutela proferido el

día 3 de octubre de 2006 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, y en su lugar, confirmar parcialmente la decisión adoptada el día 18 de agosto de 2006 por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué mediante la cual se concedió el amparo invocado, pero por las razones expuestas en la presente Sentencia. Por ello, ésta Corporación ordenará a la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, pagar a favor del Sr. Peña Aya los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde la fecha de desvinculación de su cargo, hasta la fecha en que terminó el proceso de liquidación del Instituto de Tránsito y Transporte del Tolima, previa la deducción del monto de la indemnización y las cesantías canceladas al Sr. Peña en el momento de dicha desvinculación.

#### 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 Política,

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR la decisión adoptada el tres (3) de octubre de 2006 por la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, y en su lugar, CONFIRMAR PARCIALMENTE, la decisión adoptada el dieciocho (18) de agosto de 2006 por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué que concedió la tutela de los derechos fundamentales al trabajo, a la administración de justicia y al debido proceso frente a la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, en la acción instaurada por Marco Fidel Peña Aya contra dicha Secretaría, con vinculación oficiosa de la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Tolima, pero por las razones expuestas en esta Sentencia.

Así mismo, CONFIRMAR el numeral tercero de la decisión adoptada el dieciocho (18) de agosto de 2006 por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Ibagué, que negó la presente acción de tutela contra la Dirección de Presupuesto y Contabilidad de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Tolima.

Segundo. ORDENAR a la Secretaría Administrativa de la Gobernación del Departamento del Tolima, que efectúe el pago a favor de Marco Fidel Peña Aya, de los salarios y prestaciones

sociales dejadas de percibir por éste, desde la fecha en que se produjo su desvinculación del cargo de agente de tránsito del Instituto Departamental de Tránsito y Transporte del Tolima, código 505, grado de asignación 01, hasta la fecha en que haya culminado el proceso de liquidación de dicho Instituto.

Tercero. DÉSE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T-1334 de 2001. MP. Dr. Jaime Araújo Rentería.

2 Artículo 406 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 12 de la ley 584 de 2000.

3 Parágrafo 1 del Artículo 407 del Código Sustantivo del Trabajo: “Gozan de la garantía del fuero sindical, en los términos de este artículo, los servidores públicos, exceptuando aquellos servidores que ejerzan jurisdicción, autoridad civil, política o cargos de dirección o administración.”

4 Ver entre otras las sentencias: T-323 de 2005, T-029 de 2004, T-395 de 2001, T-094 de 1998, T-455 de 1995, T-313 de 1995 y T-329 de 1994.

5 Sentencia T-329 de 1994. MP. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

6 MP. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

7 MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

8 Ver sentencia T-553 de 1995. MP. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

9 MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

10 Sentencia T-1079 de 2004. MP. Dr. Jaime Araújo Rentería.

11 MP. Dr. Jaime Araújo Rentería.