

T-401-96

Sentencia T-401/96

COMPETENCIA-Factores

La competencia, entendida como la facultad que tiene un juez para ejercer en un determinado negocio la jurisdicción que corresponde al poder estatal, es fijada siempre por la ley, tomando en cuenta para ello varios factores, entre ellos el factor objetivo que mira exclusivamente a dos criterios, a saber: al objeto o materia del negocio judicial (competencia por materia) o al valor de las pretensiones (competencia por valor).

RETIRO DEL SERVICIO EN MATERIA LABORAL-Cuantía de la pretensión

Actualmente la competencia para conocer de las acciones de restablecimiento del derecho de carácter laboral contra actos que impliquen retiro del servicio, se determina por la cuantía de la pretensión, sin consideración a la asignación mensual que venía devengando el accionante y de conformidad con las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo.

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA-Efectos de los fallos/PRINCIPIO DE PRESUNCION DE LEGALIDAD-Actos cumplidos

Por razones de seguridad jurídica, en el tema de los efectos de los fallos de inexecuibilidad, se ha elaborado por la doctrina el principio de presunción de legalidad, en virtud del cual se respetan los efectos que ya surtió la ley y las situaciones establecidas bajo su vigencia. La necesidad de garantizar la seguridad jurídica de los asociados, es sin duda la razón de ser de estos principios básicos que dominan el ejercicio del control de constitucionalidad.

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Efectos profuturo

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Situación jurídica consolidada

El fallo de inexecuibilidad es inocuo frente a situaciones jurídicas plenamente consolidadas dentro de su vigencia. Admitir la posición contraria sería avalar la retroactividad de la sentencia, es decir su aptitud para desconocer derechos adquiridos. Pero frente a aquellas

situaciones no consolidadas o situaciones jurídicas en curso, cabría sostener dos posiciones irreconciliables, pero igualmente respaldadas en principios jurídicos válidos.

VIA DE HECHO-No reintegro indemnizaciones/RETIRO AL CARGO-No devolución indemnizaciones

La decisión de no ordenar el reintegro de las indemnizaciones pagadas por la Contraloría por causa de la desvinculación del servicio, desconoce clarísimos principios de equidad y justicia que informan nuestro derecho y conducen por ello, a la vulneración de derechos.

REINTEGRO AL SERVICIO-Devolución de indemnizaciones

El concepto de indemnización no es otro que la reparación del daño injustamente causado a otro. Obviamente si el daño no se da porque la misma jurisdicción lo impide mediante su proveído, por sustracción de materia la indemnización pierde su causa jurídica. El pago así realizado se erige en un típico caso de enriquecimiento sin causa, que origina en quien lo ha recibido el deber de repetir lo pagado. Las sumas pagadas que constituyan directamente una indemnización por la desvinculación del servicio, al ser decretado judicialmente el reintegro, deben ser devueltas por los beneficiarios del pago.

ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA-Reintegro indemnizaciones/INDEMNIZACION-Devolución por restitución al servicio

El enriquecimiento sin causa se presenta en los casos en los que un patrimonio se ve incrementado a expensas de otro, sin que exista una causa jurídica para ello. Obviamente esta situación no obedece siempre a la mala fe de los implicados. El enriquecimiento sin causa puede provenir de un hecho lícito. No obstante que quienes recibieron las indemnizaciones lo hicieron de buena fe, al ser anulado el acto de retiro del servicio, la indemnización pagada pierde su causa jurídica y el beneficiario del pago, por razones de equidad, debe repetir lo pagado; de no ser así, obtiene un enriquecimiento sin causa.

Referencia: Expediente T-89.033

Peticionario: La Nación – Contraloría General de la República.

Procedencia: Corte Suprema de Justicia

Tema: vías de hecho

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C. veintitrés (23) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Vladimiro Naranjo Mesa - Presidente de la Sala -, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de tutela radicado bajo el número T-89033, adelantado por la Contraloría General de la República contra el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Solicitud

La Contraloría General de la República, representada por su titular, doctor David Turbay Turbay, interpuso acción de tutela ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Pasto contra el Tribunal Administrativo de Nariño, con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales a la administración de justicia, al debido proceso, a la igualdad y a la prevalencia del derecho sustancial, presuntamente vulnerados por este último mediante el fallo de única instancia proferido en los procesos que a continuación se relacionan:

Aura Marina Onofre de Bacca

Justiniano Macario Ardila Benavides

Julia Carmenza Fajardo B.

Carlos E. Misnaza González

Luis H. Villacorte Moreno

Edgar Leonardo Trejos López

Segundo Alvaro Torres Rosero

Rosa Piedad Mora Caicedo

Blanca Angélica Moncayo de González

Eduardo Alejandro Quintero Arturo

Graciela Guerrero Muñoz

Nohora Kelly Chamorro Montenegro

Doris Emma Díaz Rosero

José Duván Martínez

María Mireya Rodríguez Rodríguez

Carmen A. Castro Revelo

Hernán Guillermo Arroyo Erazo

Diego M. Gómez Daza

Jorge Armando Narváez V.

Egdivar Rivas Guzmán

Victor Hugo Santander Benavides

Lily Deyanira Cortés Muñoz

Sergio Elías Bastidas Bucheli

Mercedes del Rosario Rodríguez Garzón

Alvaro Alberto Quenguán Burbano

Nelcy Muñoz Muñoz

Jesús Ramiro Fernández Muñoz

2. Hechos

- En desarrollo de las políticas de reestructuración interna consagrada específicamente en los artículos 2° y 3° de la ley 73 de 1993, la Contraloría General de la República suprimió los cargos de Revisor 1 y 2 de la seccional de Nariño, y procedió en consecuencia a retirar y bonificar a los funcionarios que los ocupaban.

- Mediante Sentencia C-527 del 18 de noviembre de 1994 (M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), la Corte Constitucional decidió declarar inexecutable, entre otros, los artículos 2° y 3° de la ley 73 de 1993, por considerar que las facultades de suprimir y fusionar empleos en la Contraloría General de la República son privativas del Congreso de la República, que las puede delegar al presidente de la República, pero no lo son de la Contraloría. En dicha Sentencia se aclaró también que los efectos de la misma se producirían hacia el futuro.

- Antes de proferida la Sentencia de la Corte Constitucional, varios ex funcionarios de la Contraloría General demandaron ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño las resoluciones que ordenaron sus retiros, oponiendo la excepción de inconstitucionalidad como justificante de sus pretensiones.

- El Tribunal Administrativo de Nariño, con fundamento en la Sentencia C-527 de 1994, declaró probada la excepción de inconstitucionalidad propuesta por los demandantes y, en consecuencia, ordenó declarar la nulidad de los actos acusados y reintegrar a los trabajadores cancelándoles los factores salariales dejados de percibir durante el tiempo que estuvieron vacantes; además advirtió que los empleados, por haber recibido de buena fe las indemnizaciones por retiro, no estaban obligados a restituir dichas sumas.

- En opinión de la Contraloría General de la República, el Tribunal demandado incurrió en vía de hecho al aplicar a una situación resuelta ya por la administración, una decisión que, según la propia Corte Constitucional, sólo tenía efectos hacia el futuro. Como los actos administrativos anulados por el fallo del Tribunal de Nariño fueron expedidos con anterioridad a la vigencia de la Sentencia C-527, y como la misma sólo tiene efectos hacia el futuro, la aplicación de sus preceptos a los primeros no es, en opinión de la demandante, una decisión legítima.

- En concepto de la Contraloría General, tampoco es legítimo que el Tribunal no hubiese declarado obligatorio el reintegro de las bonificaciones recibidas de buena fe por los trabajadores, pues según su parecer, la buena fe también cobijó a esa entidad al momento de expedir los actos administrativos que ordenaron los retiros, amén de que los mismos estaban amparados por la presunción de legalidad que les ofrece la ley.

- Por su parte, el Tribunal Administrativo de Nariño aseguró en el memorial de oposición, que la decisión adoptada por esa corporación gozaba de una adecuada sujeción a los preceptos legales y a las prescripciones de la Sentencia C-527 de la Corte Constitucional, pues en la providencia que resolvió declarar la nulidad de los actos administrativos expedidos por la Contraloría General de la República, aquellos fundamentos “se tuvieron en cuenta (...) al fallar los procesos cuyas decisiones se cuestionan, (...) y como al adoptarlas se encontró que el motivo de ilegalidad que había sido alegada y al que nos hemos venido refiriendo ahora, se encontraba plenamente demostrado, no era posible jurídicamente desconocer esa realidad más aún si la argumentación pertinente se encontraba respaldada en razones incontrovertibles contenidas en un fallo de inexequibilidad. Adoptar un pronunciamiento contrario implicaría transgresión de la normatividad vigente y colocaría a sus autores en el ámbito del derecho penal.”

3. Pretensiones

La parte actora solicitó que el juez de tutela hiciera cumplir los efectos de la cosa juzgada Constitucional, los que la Sentencia C-527 de 1994 declaró como vigentes hacia el futuro y, en consecuencia, que se impidiera la ejecución de lo resuelto en el fallo del Tribunal Administrativo de Nariño.

4. Pruebas aportadas con la demanda

Con el escrito de demanda, la Contraloría General de la República adjuntó copia de las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Nariño, relativas a los procesos adelantados por cada uno de los actores relacionados en el primer punto de los hechos de este proveído.

III. ACTUACION JUDICIAL

1. Primera instancia

1.1 Prueba solicitada por el Tribunal de Distrito Judicial de Pasto.

Mediante auto de fecha 26 de octubre de 1995, el Tribunal de Distrito judicial de Pasto solicitó al presidente del Tribunal Administrativo de Nariño, certificar si los procesos aludidos tuvieron trámite de única instancia, si se notificaron legalmente y si se encontraban ejecutoriados. Este último respondió afirmando que en dichos procesos “no se dilucidó si se tramitaron en única o primera instancia debido a que, si bien en principio esta Corporación se abstuvo de conceder el recurso de apelación que contra ellas” -las sentencias - “ se interpuso, el interesado no agotó todos los medios que la ley consagra para este fin”

1.2 Decisión

La Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial de Pasto, mediante sentencia del 8 de noviembre de 1995, declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la Contraloría General de la República, por considerar que dicho mecanismo judicial no procedía contra providencias judiciales; además de que en el caso de la sentencia demandada no se pudo vislumbrar una vía de hecho que amerite aplicar una de las excepciones legales al principio anterior. Así mismo, asegura el Tribunal, la Contraloría no ha hecho uso de los recursos ordinarios que le concede la ley para impugnar las providencias que la perjudican.

2. Impugnación.

En el escrito impugnatorio, la parte demandante asegura que la tutela, aunque en la mayoría de los casos no es procedente contra providencias judiciales, sí lo es cuando ellas constituyen vías de hecho que quebrantan los derechos derivados del debido proceso, como fue el caso de la sentencia del Tribunal Administrativo de Nariño, la cual no reconoció que la entidad de control había actuado de buena fe, y que la declaratoria de inexecutable de los

artículos revisados en la Sentencia C-527 de 1994, sólo tenía efectos hacia el futuro.

Además, agrega que no debe ser de recibo la “disculpa” presentada por el Tribunal Administrativo de Nariño consistente en que la Contraloría tenía otros medios de defensa judicial para controvertir el contenido de las sentencias desestimatorias, ya que, como el Tribunal mismo lo aclaró, el proceso seguido fue de única instancia, y por lo tanto, contra el fallo no procedía recurso alguno.

3. Segunda instancia

La Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del 14 de diciembre de 1995, determinó confirmar el fallo del Tribunal de Distrito Judicial de Pasto por considerar que, por un lado, la justificación interpretativa que hizo de la sentencia C-524 el Tribunal Administrativo de Nariño, excluía de plano cualquier posibilidad de vía de hecho; y por el otro, porque el hecho de que este tribunal hubiera aplicado la sentencia constitucional en el sentido en el que lo hizo, se debe a que, efectivamente, las situaciones jurídicas no consolidadas, como lo fueron las relacionadas con los retiros ordenados por la Contraloría, debían regularse de acuerdo con la declaratoria de inexecutable, por los efectos hacia el futuro que le señaló la Corte Constitucional.

4. Pruebas solicitada por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional

-Mediante auto de 22 de mayo de 1996, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional solicitó al Tribunal Contencioso de Nariño se sirviera informar la fecha de presentación y cuantía exacta de las demandas presentadas por los actores favorecidos por su fallo. El Tribunal requerido remitió a esta Corporación el oficio N° 2563 del 11 de junio de 1996, en el cual se informa sobre una lista de demandas, su fecha de radicación, la fecha en que algunas de ellas salieron para el Consejo de Estado y la cuantía de otras.

- Mediante auto de 8 de julio de 1996, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional nuevamente solicitó al Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño aclarar la información consignada en su oficio N° 2563, toda vez que la misma contenía serias inconsistencias e imprecisiones en relación con la información que obraba en el expediente.

A la anterior solicitud, el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño respondió reiterando

lo ya manifestado en su oficio anterior.

-Mediante el mismo auto, se solicitó al honorable Consejo de Estado que informara si estaba conociendo o había conocido, o inadmitido, algún recurso o consulta dentro de los procesos de restablecimiento del derecho de carácter laboral que motivaron la presente acción de tutela.

A esta solicitud el honorable Consejo de Estado respondió informando la lista de procesos instaurados en contra de la Contraloría General de la República que aparecen radicados en esa corporación durante el presente año, en los cuales las personas demandantes inicialmente incoaron acción ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño.

5. Actuación adicional

El día 11 de julio de 1996, el apoderado de la Contraloría General de la República presentó un memorial ante la secretaría de esta Corporación . En dicho memorial aclara la confusión introducida por la inconsistente información suministrada a esta Corporación por el Secretario del honorable Tribunal Administrativo de Nariño. En efecto, el apoderado de la Contraloría en el referido memorial explica lo siguiente:

“La Contraloría General atendió dos tipos de acciones contenciosas, propuestas por treinta (30) funcionarios de la Seccional Nariño, así:

1. Una, iniciada en 1993/1994, contra la resolución que los retiró del servicio con indemnización, la cual ya fue fallada en única instancia en contra de la Entidad y que es objeto de la actual acción tutelar, cuya relación de actores (BENEFICIARIOS), número de radicación en el Tribunal Contencioso de Nariño (RAD. TRIB), fecha de la sentencia respectiva (FALLO), aparecen en el cuadro que adjunto, indicando también el número y fecha de la resolución por medio de la cual la Entidad, cumpliendo dichos fallos, les reincorporó (R/REINTEG Y FECHA) y,

2. Otra, iniciada por los mismos funcionarios en 1995/96, contra las citadas resoluciones que dispusieron el reintegro, las cuales al ser incoadas ante el mencionado Tribunal y controvertidas por nuestros Abogados, resultaron de competencia del Consejo de Estado, motivo por el cual se les están trasladando. A estas últimas son a las que se refiere el Oficio

2563 de junio 11 de 1996 y el listado que adjuntó el señor Secretario de tal Tribunal y que generan duda a la Magna Corte.” (Negrillas del texto)

Adicionalmente el apoderado de la Contraloría expone que en 1995 las sentencias condenatorias, hoy objeto de tutela, fueron apeladas por esa entidad, recurso que fue negado debiéndose entonces reponer y acudir en queja. Pero que sólo en tres eventos se logró acudir al Consejo de Estado en donde se acogió el criterio del a-quo, confirmando las sentencias, pues también se estimó ser asuntos de única instancia.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. Inexistencia de otros medios de defensa judicial

2.1 Competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos, para conocer en primera instancia de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestos en contra de resoluciones de retiro del servicio.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de nuestra Carta Constitucional, la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. De esta manera, como cuestión previa, corresponde a esta Sala estudiar si en el caso sub- exámine, la accionante disponía de otros recursos o acciones judiciales para la defensa de los derechos que estimó violados.

La competencia, entendida como la facultad que tiene un juez para ejercer en un determinado negocio la jurisdicción que corresponde al poder estatal, es fijada siempre por la ley, tomando en cuenta para ello varios factores, entre ellos el factor objetivo que mira

exclusivamente a dos criterios, a saber: al objeto o materia del negocio judicial (competencia por materia) o al valor de las pretensiones (competencia por valor).

En relación con los procesos de restablecimiento del derecho de carácter laboral, el artículo 131 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el 132 del mismo Código, acogiendo los dos criterios de fijación de competencia antes mencionados, prescribe que de los procesos de restablecimiento de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controvertan actos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de quinientos mil pesos (\$ 500.000), conocerán en única instancia los tribunales administrativos. El inciso segundo del literal b) de este mismo artículo, que prescribía que, sin embargo de lo anterior, de los procesos de destitución, declaración de insubsistencia, revocación de nombramiento o cualesquiera otros que implicaran retiro del servicio, cuando la asignación mensual correspondiente al cargo no excediera de ochenta mil (\$ 80.000), conocerán en única instancia los tribunales administrativos sin consideración a la cuantía de la pretensión, fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, en sentencia C- 345/93 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), por considerar que dicho precepto era discriminatorio y violatorio del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política.

El literal 6° del artículo 132 del mismo estatuto, correlativamente, dispone que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los procesos de restablecimiento del derecho de carácter laboral de que trata el artículo 131 arriba comentado, cuando la cuantía exceda de quinientos mil pesos (\$ 500.000). Y el tercer inciso de esta norma, que establecía que, no obstante, si el proceso era de aquellos en los que se controvertían actos que conllevaran destitución, declaración de insubsistencia, revocación de nombramiento o cualesquiera otros que implicaran retiro del servicio, conocerán de él los tribunales administrativos en única instancia, cuando la asignación mensual correspondiente al cargo excediera de ochenta mil pesos (\$ 80.000), fue declarado inexecutable en esta última parte (la subrayada), en la misma sentencia arriba referenciada y por idénticas consideraciones, esto es, por considerar que la norma era discriminatoria en cuanto concedía la segunda instancia sólo a quienes tenían un salario superior al tope señalado.

No obstante, la anterior declaratoria de inexecutable no equivale a la eliminación del factor cuantía como determinante de la competencia en los procesos de restablecimiento del derecho de carácter laboral. Así lo aclaró esta Corporación en sentencia C-351/94 (M.P. Dr.

Hernando Herrera Vergara), en donde se expresó:

“Previamente al análisis de los cargos, la Corte debe señalar que la acción que dio lugar a la sentencia C-345/93 no cuestionaba la existencia de los procesos de única instancia, ni la cuantía como factor de determinación de la competencia, sino más bien, controvertía que la asignación básica mensual correspondiente al cargo pudiera constituirse en base para su determinación”.

Y en la misma sentencia, refiriéndose, entre otros, a los artículos 131 y 132 del Código Contencioso Administrativo, dijo la Corte:

“Puesto que la determinación de la cuantía en las normas sub-exámene se hace a partir de un referente objetivo, a saber, la cuantía de la pretensión, el cual nada tiene que ver con la escala de salarios o los distintos niveles de ingresos o cualquier otro elemento que pudiere introducir discriminación, no encuentra la Corte que desconozca los valores de igualdad y equidad que proclama la Carta.”

La anterior jurisprudencia fue reiterada en la sentencia T-077/96 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Así las cosas, actualmente la competencia para conocer de las acciones de restablecimiento del derecho de carácter laboral contra actos que impliquen retiro del servicio, se determina por la cuantía de la pretensión, sin consideración a la asignación mensual que venía devengando el accionante y de conformidad con las normas contenidas en los literales a) y b) del numeral sexto (6°) del artículo 131 de Código Contencioso Administrativo.

Al respecto resulta pertinente también la jurisprudencia del Consejo de Estado en donde se expresaron los siguientes conceptos:

“...teniendo en cuenta que por regla general quien demanda un acto que implica retiro del servicio reclama además del reintegro, el pago de sueldos y prestaciones dejados de devengar, es claro que los literales a) y b) del numeral sexto de los mencionados artículos no se ajustan del todo al presupuesto enunciado, dado lo cual es pertinente acudir al artículo 20 numeral 1° de C. de P.C. como lo prevé el artículo 267 del C.C.A. Aplicando tal norma y los artículos 131 y 132 en la parte pertinente no declarada inexecutable, se tiene que la cuantía

como factor de determinación de la competencia funcional en los procesos de restablecimiento del derecho de carácter laboral en que se discuta la legalidad de actos que impliquen retiro del servicio se calcula " por el valor de las prestaciones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella" (artículo 20, inciso 1° del C. de P.C.). Atendiendo lo anotado, los factores a tener en cuenta son: a) Fecha de retiro del servicio; b) Ultimo salario o sueldo a la fecha del retiro; c) Fecha de presentación de la demanda, y d) Tiempo transcurrido entre el retiro y la presentación de la demanda, sin que éste exceda el término de caducidad de la acción". (Consejo de Estado, Sección Segunda, auto de octubre 28 de 1993, Exp. 8583. M.P. Clara Forero de Castro.)

2.2 El caso concreto

En el caso sub-exámine, a efectos de determinar de manera precisa si las acciones de restablecimiento del derecho que cursaron ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño y que motivaron la presente acción de tutela, eran acciones de primera o de única instancia, la sala solicitó al mencionado Tribunal, por dos veces consecutivas, la información pertinente, a fin de fijar la cuantía de las pretensiones. No obstante, no fue posible obtener de esa Corporación una respuesta que aclarara la situación. Se buscaba establecer así, si contra las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Nariño, existían recursos que se erigieran en mecanismos de defensa judicial, lo que haría improcedente la tutela.

No obstante lo anterior, el material probatorio allegado al expediente, permite concluir a la Sala que las mencionadas acciones de restablecimiento fueron conocidas en única instancia por el Tribunal. Esta conclusión se extrae del hecho de que en la mayoría de los casos el fallo mismo indica que es de única instancia, a lo cual se añade que en tres de los casos, por la vía del recurso de queja, según informa a la Sala el apoderado de la Contraloría en el último memorial por él allegado al proceso, el asunto llegó al conocimiento del honorable Consejo de Estado, quien confirmó las sentencias del a-quo por considerar que se trataba de procesos de única instancia.

Establecido que los fallos proferidos por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño son fallos contra los que no cabe recurso alguno, por ser asuntos de única instancia, debe entenderse que la presente acción de tutela interpuesta en contra de ellos es procedente,

por ausencia de otros mecanismos de defensa judicial.

3.1. Inexistencia de vía de hecho en lo relativo a la interpretación de los efectos pro futuro del fallo de inexecutable parcial contenido en la sentencia C-527 de 1994.

De conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corporación, en especial la contenida en la sentencia C-543 de 1992, la tutela sólo procede contra providencias judiciales cuando respecto de ellas se configura una vía de hecho, concepto que esta Corporación ha definido así:

“Obsérvese que los defectos calificados como vía de hecho son aquellos que tienen una dimensión superlativa y que, en esa misma medida, agravian el ordenamiento jurídico. Los errores ordinarios, aún graves, de los jueces in iudicando o in procedendo, no franquean las puertas de este tipo de control que, por lo visto, se reserva para los que en grado absoluto y protuberante se apartan de los dictados del derecho y de sus principios y que, por lo tanto, en la forma o en su contenido traslucen un comportamiento arbitrario y puramente voluntarista por parte del juez que los profiere.” (Sent. T-231 de 1994, M.P.Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En el caso bajo examen, para determinar la procedencia de la presente acción de tutela, se impone a la Sala estudiar previamente si en los fallos que la motivaron, proferidos por el Tribunal Administrativo de Nariño, se incurrió en errores superlativos configurantes de una vía de hecho.

Dichos fallos declararon probada la excepción de inconstitucionalidad alegada por quienes demandaron las resoluciones de retiro del servicio emanadas de la Contraloría General de la República, proferidas con fundamento en los artículos 2 y 3 de la ley 73 de 1993, ley declarada inconstitucional por esta Corporación en fecha posterior a la de la presentación de las demandas, pero anterior a la fecha de los fallos del Tribunal.

La Contraloría General de la República estima que dichos fallos se erigen en vías de hecho, pues desconocen los efectos pro-futuro que la misma sentencia C-527 de 1994 se atribuyó así misma, al declarar la inconstitucionalidad de la ley 73 de 1993.

En términos generales puede decirse que los efectos de los fallos de inexecutable que

profiere la Corte Constitucional tienen los efectos que la misma Corte les señale; así lo determinó la jurisprudencia de esta Corporación en sentencia C-113 de 1993 (M.P. Doctor Jorge Arango Mejía), en donde se dijo:

“Pero, fuera del poder constituyente, ¿a quién corresponde declarar los efectos de los fallos de la Corte Constitucional, efectos que no hacen parte del proceso, sino que se generan por la terminación de éste?. Únicamente a la propia Corte Constitucional, ciñéndose, como es lógico, al texto y al espíritu de la Constitución. Sujeción que implica tener en cuenta los fines del derecho objetivo, y de la constitución que es parte de él, que son la justicia y la seguridad jurídica.

“En conclusión, sólo la Corte Constitucional, de conformidad con la Constitución, puede, en la propia sentencia, señalar los efectos de ésta. Este principio, válido en general, es rigurosamente exacto en tratándose de las sentencias dictadas en asuntos de de constitucionalidad.”

(...)

“No hay que olvidar que, según el artículo 5° de la Constitución, el Estado reconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona, reconocimiento obligatorio para la Corte Constitucional, como para todas las autoridades pero con mayor fuerza. Por ello, recortar, mediante una norma de inferior jerarquía, la facultad que la Corte tiene de fijar el contenido de sus sentencias, podría impedirle defender los derechos de súbditos frente a las autoridades.”

En el caso de la sentencia C-527 de 1994 la Corte en uso de sus facultades indicó expresamente que los efectos del fallo sólo se cumplirían hacia el futuro. Y lo hizo por razones elementales de seguridad jurídica, principio que esta Corporación busca siempre tutelar al indicar los efectos que atribuye a sus fallos.

También por razones de seguridad jurídica, en el tema de los efectos de los fallos de inexecutable, se ha elaborado por la doctrina el principio de presunción de legalidad, en virtud del cual se respetan los efectos que ya surtió la ley y las situaciones establecidas bajo su vigencia. La necesidad de garantizar la seguridad jurídica de los asociados, es sin duda la razón de ser de estos principios básicos que dominan el ejercicio del control de

constitucionalidad. Los mismos argumentos que imponen, en principio, la irretroactividad de la ley, imponen, en principio, la irretroactividad de los fallos: “La seguridad jurídica es requisito para la configuración del orden público. Si no hay una estabilidad en cuanto a la consecuencia jurídica, obviamente no pueden los destinatarios de la ley estar gozando del derecho a la seguridad”, ha dicho esta Corporación refiriéndose a la irretroactividad de las normas jurídicas, en sentencia C- 549 de 1993. (M.P.Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Luego, salvo excepciones expresas señaladas por la misma Corte, en principio los fallos de inconstitucionalidad tienen efectos pro- futuro y respetan la presunción de legalidad de los actos cumplidos al amparo de la norma declarada inexecutable.

Adicionalmente, se ha entendido que las sentencias proferidas por la Corte en materia de constitucionalidad, resuelven de manera definitiva el asunto sujeto a su examen, por lo cual constituyen cosa juzgada, de forma que no es posible intentar ningún recurso en contra de la decisión, ni su revisión, ni someter nuevamente el asunto a la consideración de ningún tribunal. Y, finalmente, el fallo tiene efectos erga omnes, es decir fuerza obligatoria frente a todos, incluidos quienes no fueron parte ni intervinieron en la respectiva acción de inconstitucionalidad. En ese sentido la jurisprudencia de esta Corporación ha sentado los siguientes conceptos:

“Ha sido prolija la jurisprudencia de la Corte en torno al principio de la cosa juzgada constitucional, que significa no solamente el carácter definitivo e incontrovertible de las sentencias que aquélla pronuncia, de manera tal que sobre el tema tratado no puede volver a plantearse litigio alguno, sino la prohibición a todo funcionario y organismo de reproducir las normas que la Corte haya declarado inexecutable por razones de fondo mientras permanezcan vigentes los mandatos constitucionales con los cuales se hizo el cotejo.

“La Corte ha estimado - y lo ratifica ahora - que ese principio, de rango superior, debe preservarse en forma estricta, razón suficiente para que la Corporación haya de abstenerse de proferir nuevas decisiones sobre asuntos ya dilucidados en procesos anteriores e, inclusive, se vea precisada a rechazar de plano las demandas referentes a disposiciones cobijadas por fallos que han hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

“Por eso, resulta esencial que se observen las pautas trazadas en numerosas sentencias mediante las cuales se hace valer la regla de la cosa juzgada, negando toda ocasión de

nuevas controversias sobre normas declaradas exequibles cuando la propia Corporación, en el texto de la correspondiente providencia, no ha delimitado los alcances de la misma, circunscribiéndola a ciertos aspectos objeto de su análisis. En este último evento, del todo excepcional, a partir de la providencia en que la Corte define lo que fue objeto de decisión y lo que todavía no lo ha sido, caben nuevas acciones públicas sobre lo no resuelto.

“La regla básica y fundamental, entonces, es la de que, mientras del fallo no se deduzca lo contrario, la cosa juzgada es absoluta e impide nuevos procesos en torno a normas que ya fueron materia de resolución definitiva y erga omnes sobre su constitucionalidad.”(Sentencia C-397 de 1995. M.P. Dr.José Gregorio Hernández Galindo).

Ahora bien, el entendimiento cabal de los efectos pro-futuro del fallo de inconstitucionalidad implica el estudio de tales efectos frente a situaciones jurídicas en curso, estudio que cobra importancia en el caso bajo examen, toda vez que la desvinculación del servicio de las personas que demandaron las respectivas resoluciones, no podía considerarse como una situación jurídica consolidada, mientras no fuera formalmente decidida mediante sentencia ejecutoriada. No cabe duda de que el fallo de inexecutable es inocuo frente a situaciones jurídicas plenamente consolidadas dentro de su vigencia. Admitir la posición contraria sería avalar la retroactividad de la sentencia, es decir su aptitud para desconocer derechos adquiridos. Pero frente a aquellas situaciones no consolidadas o situaciones jurídicas en curso, cabría sostener dos posiciones irreconciliables, pero igualmente respaldadas en principios jurídicos válidos.

En efecto, puede decirse que la aplicación del fallo, a semejanza de lo que en veces se predica de la ley, es de efecto general inmediato, o que tiene efectos retrospectivos, es decir que se aplica a situaciones jurídicas en curso en el momento de ser proferido; ello no implica su retroactividad, justamente porque las situaciones jurídicas en curso no tienen la virtualidad de consolidar derechos adquiridos. Pero igualmente podría afirmarse, como lo hace en el presente caso la honorable Corte Suprema de Justicia, que la sentencia de inexecutable sólo “tendría cumplido efecto en frente de situaciones consumadas al momento de su notificación”, es decir que no resulta aplicable a situaciones jurídicas en curso. También fue este el entendimiento que tuvo el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño, pues estimó que la los efectos pro futuro señalados para la sentencia C-527 de 1994, se referían a las personas que recibieron indemnización con fundamento en la mencionada

ley, y no acudieron a la vía judicial.

Así las cosas, ante la posibilidad de sostener con argumentos válidos cualquiera de las dos posiciones, y en ausencia de norma jurídica expresa que defina el asunto debatido, no avisora la Sala que en el caso de autos se haya configurado un error protuberante o superlativo que se erija en una vía de hecho, en lo relativo a la aplicación en el tiempo de la sentencia C-527 de 1994, que declaró parcialmente inexecutable la ley 73 de 1993.

3.2 Vía de hecho en cuanto a las decisiones del Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño de no ordenar el reintegro de las indemnizaciones pagadas por la Contraloría General de la República.

Decidir -como lo hacen los fallos del Tribunal Contencioso de Nariño que desataron las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas en contra de las resoluciones de retiro del servicio- que la Contraloría General de la República carecía de competencia para la expedición de los actos demandados, conclusión a la que llegó al aplicar la excepción de inconstitucionalidad propuesta por los demandantes en relación con la ley 73 de 1993, aduciendo además que los efectos pro futuro del fallo que declaró la inconstitucionalidad de dicha ley no cobijaban el caso sometido a su consideración, constituye una decisión discutible si se quiere, pero no por ello configurativa de vía de hecho.

No ocurre lo mismo, en cambio, en relación con la decisión de no ordenar el reintegro de las indemnizaciones pagadas por la Contraloría por causa de la desvinculación del servicio. Esta decisión, sin duda, desconoce clarísimos principios de equidad y justicia que informan nuestro derecho y conducen por ello, a la vulneración de derechos en cabeza de la Contraloría General.

En primer lugar desconoce la naturaleza misma del concepto de indemnización, que no es otro que la reparación del daño injustamente causado a otro. Obviamente si el daño no se da porque la misma jurisdicción lo impide mediante su proveído, por sustracción de materia la indemnización pierde su causa jurídica. El pago así realizado se erige en un típico caso de enriquecimiento sin causa, que origina en quien lo ha recibido el deber de repetir lo pagado. Las sumas pagadas por la Contraloría que constituyan directamente una indemnización por la desvinculación del servicio, al ser decretado judicialmente el reintegro, deben ser

devueltas por los beneficiarios del pago.

El argumento sobre el cual el Tribunal edificó su decisión de no ordenar la devolución de la indemnización, radica en la consideración de que dicha indemnización fue recibida de buena fe por los beneficiarios del pago. Obviamente que esto es así; pero olvida el Tribunal que también fue pagada de buena fe por la Contraloría, con fundamento en la presunción de constitucionalidad que amparaba a la ley 73. Por lo cual la decisión, en cuanto solamente mira a la buena fe de una de las partes, vulnera claramente el principio de igualdad ante la ley contenida en el artículo 13 de la Carta Política.

El enriquecimiento sin causa, figura que subyace en el análisis de la presente situación, se presenta en los casos en los que un patrimonio se ve incrementado a expensas de otro, sin que exista una causa jurídica para ello. Obviamente esta situación no obedece siempre a la mala fe de los implicados. El enriquecimiento sin causa puede provenir de un hecho lícito. Los civilistas señalan, por ejemplo, que la accesión por adjunción o mezcla, modo de adquirir el dominio entre nosotros, origina en el dueño de la cosa principal, quien se hace dueño de la accesoria, la obligación de indemnizar a fin de no obtener un enriquecimiento sin causa. (confróntese art. 728 del Código Civil). En este caso no se vislumbra la mala fe de quien se hace dueño, pero por razones de equidad es obligado a indemnizar.

En el caso que nos ocupa, se presenta una situación parecida. No obstante que quienes recibieron las indemnizaciones lo hicieron de buena fe, al ser anulado el acto de retiro del servicio, la indemnización pagada pierde su causa jurídica y el beneficiario del pago, por razones de equidad, debe repetir lo pagado; de no ser así, obtiene un enriquecimiento sin causa.

Es cierto que en algunos casos la buena fe es creadora de derechos. Pero ello sucede siempre en eventos en los que está presente una buena fe exenta de toda culpa, en virtud de la presencia de la figura del error común. Es decir, la persona que procedió de buena fe, no tuvo a su alcance ningún medio jurídico para informarse de que el derecho que pretendía adquirir, no podía ser objeto de adquisición de la manera por ella pretendida, que era estimada conforme a derecho.

En el caso que nos ocupa sucede todo lo contrario; las personas que demandaron las resoluciones de retiro del servicio, tenían muy claro que las indemnizaciones que recibieron

por motivo de tal retiro quedaban, por así decirlo, en entredicho, mientras se resolvía sobre la legalidad de la actuación administrativa. No estaban en una situación de buena fe absoluta o exenta de culpa, en cuanto que caía dentro de lo previsible el que se ordenara la repetición de dicho pago. Su caso es el que la doctrina califica como de buena fe simple.

Las consideraciones anteriores llevan a la Sala a estimar que, en lo que se refiere a la decisión de no ordenar la devolución de la indemnización, la sentencia del Tribunal constituye una vía de hecho que vulnera el principio de igualdad ante la ley y la obligación general que compete al Estado de velar por la vigencia de un orden justo.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: TUTELAR los derechos a la igualdad y a la recta administración de justicia de la Contraloría General de la República, vulnerados por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño, al no ordenar el reintegro de las indemnizaciones pagadas por la demandada, en las sentencias de única instancia proferidas dentro de los siguientes procesos de restablecimiento del derecho:

5805 Actor Aura Marina Onofre de Bacca. Sentencia de abril 24 de 1995.

5806 Actor Justiniano M. Ardila Benavides. Sentencia de abril 20 de 1995.

5807 Actor Julia Carmenza Fajardo B. Sentencia de abril 24 de 1995.

5808 Actor Carlos E. Misnaza González. Sentencia de marzo 3 de 1995.

5810 Actor Luis H. Villacorte Moreno. Sentencia de abril 20 de 1995.

5812 Actor Edgar Leonardo Trejos López. Sentencia de abril 20 de 1995.

5813 Actor Segundo Alvaro Torres Rosero. Sentencia de abril 24 de 1995.

5814 Actor Rosa Piedad Mora Caicedo. Sentencia de marzo 3 de 1995.

5815 Actor Blanca A. Moncayo de González. Sentencia de abril 24 de 1995.

5816 Actor Eduardo Alejandro Quintero A. Sentencia de marzo 3 de 1995.

5817 Actor Graciela Guerrero Muñoz. Sentencia de abril 7 de 1995.

5818 Actor Nohora Kelly Chamorro M. Sentencia de abril 20 de 1995.

5829 Actor José Duván Martínez. Sentencia de febrero 21 de 1995.

5830 Actor María Mireya Rodríguez R. Sentencia de marzo 3 de 1995

5832 Actor Carmen A. Castro Revelo. Sentencia de abril 20 de 1995.

5833 Actor Hernán Guillermo Arroyo Erazo. Sentencia de abril 24 de 1995

5834 Actor Diego M. Gómez Daza. Sentencia de abril 20 de 1995

5835 Actor Jorge Armando Narváez V. Sentencia de febrero 21 de 1995.

5838 Actor Egdivar Rivas Guzmán. Sentencia de marzo 3 de 1995.

5845 Actor Victor Hugo Santander B. Sentencia de abril 20 de 1995.

5846 Actor Lily Deyanira Cortés Muñoz. Sentencia de febrero 21 de 1995

5847 Actor Sergio Elías Bastidas Bucheli. Sentencia de marzo 3 de 1995.

5850 Actor Mercedes del R. Rodríguez G. Sentencia de febrero 21 de 1995.

5851 Actor Vicente Javier Lozano Bucheli. Sentencia de febrero 21 de 1995.

5854 Actor Alvaro Alberto Quenguán B. Sentencia de marzo 3 de 1995.

5855 Actor Nelcy Muñoz Muñoz . Sentencia de abril 24 de 1995.

5885 Actor Jesús Ramiro Fernández M. Sentencia de febrero 6 de 1995.

Segundo: DECRETAR LA NULIDAD de las sentencias proferidas por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño en los casos enlistados en el numeral anterior, en cuanto declararon que los demandantes no estaban obligados a reintegrar los valores que recibieron por concepto de indemnización por retiro del servicio.

En consecuencia, ORDENAR a las personas anteriormente citadas, devolver a la Contraloría General de la República las sumas pagadas a ellas como indemnización por el retiro del servicio de que fueron objeto, retiro que posteriormente fue anulado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño.

Tercero: En todo lo demás, CONFIRMAR los fallos proferidos por el Tribunal Contencioso Administrativo de Nariño, en los casos reseñados en el numeral anterior de la parte resolutive de la presente sentencia.

Notifíquese, cópiese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General