

T-421-93

Sentencia No. T-421/93

#### PROCESO EJECUTIVO LABORAL/REINTEGRO AL CARGO/PERSONAL DOCENTE

El afectado no dispone de otros medios de defensa para exigir de la autoridad pública la inclusión en nómina, acto de trámite que daría cumplimiento definitivo a la orden judicial de reintegro. El otro medio de defensa judicial – proceso ejecutivo laboral – no se revela como un medio idóneo para brindar protección inmediata a los derechos del solicitante.

#### SENTENCIA-Cumplimiento obligatorio/DERECHO A LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

La omisión en el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada por parte de la autoridad pública vulnera, entre otros, los derechos fundamentales al debido proceso – cuyo núcleo esencial incluye el derecho al cumplimiento efectivo de las sentencias – y a acceder a la administración de justicia.

#### AUTORIDAD PUBLICA-Omisión Legítima

La entidad demandada no omitió el cumplimiento de sus funciones cuando se negó a realizar un acto para cuya expedición carece de competencia. Mal puede afirmarse que esa omisión, por lo demás legítima, ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales del petente.

REF: Expediente T-13170

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

## POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

## S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-13170 adelantado por LUIS ANTONIO MOLINA HERNANDEZ contra la Nación - Ministerio de Educación Nacional -.

## ANTECEDENTES

1. LUIS ANTONIO MOLINA HERNANDEZ, profesor del Instituto Nacional de Educación Media Diversificada - INEM - "Simón Bolívar" de Santa Marta, fue declarado insubsistente, mediante la Resolución No. 7285 del 8 de septiembre de 1976, como consecuencia de una supuesta incompatibilidad en el ejercicio de cargos públicos. Demandada la respectiva resolución, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia del 13 de julio de 1979, declaró la nulidad del acto y ordenó al Ministerio de Educación Nacional que, dentro del término del artículo 121 C.C.A., se reintegrara al actor a un cargo de similares condiciones al que desempeñaba y se le pagaran los sueldos y prestaciones dejados de percibir desde su desvinculación hasta el momento en que se produjera el reintegro. La decisión fue revisada en grado de consulta por el Consejo de Estado, que la confirmó mediante sentencia del 8 de octubre de 1979.

2. En cumplimiento de las providencias señaladas, y con base en las normas de descentralización educativa, el Alcalde Mayor de Santa Marta dictó la Resolución No. 405 del 30 de mayo de 1992, en la que dispuso el reintegro del señor Molina al INEM Simón Bolívar de esta ciudad. Así mismo, el rector del Instituto, por Resolución Interna A-18 de julio 23 de 1992, asignó al petente las funciones de profesor en el Departamento de Catequesis.

3. No obstante lo anterior - según el actor - el Ministerio de Educación Nacional, por conducto del Fondo Educativo Regional - FER - del Departamento del Magdalena, hasta la fecha ha omitido incluirlo en nómina. Prueba de lo anterior es la respuesta del Delegado del Ministerio de Educación Nacional ante el FER del Magdalena dirigida al rector del INEM Simón Bolívar en julio de 1992, en el sentido en justificar la no cancelación de los salarios del educador LUIS ANTONIO MOLINA HERNANDEZ en el hecho de haberse realizado el reintegro en una plaza no

presupuestada. Señala igualmente el funcionario que la oficina jurídica del Ministerio de Educación estudia la legalidad del acto administrativo respectivo y que de este concepto están pendientes los trámites para la creación de la plaza y posterior cancelación de los salarios.

4. Ante la situación descrita, LUIS ANTONIO MOLINA HERNANDEZ, por intermedio de apoderado, interpuso acción de tutela contra la Nación – Ministerio de Educación Nacional – con el fin de que se ampararan sus derechos al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio, los cuales estima violados por la omisión del Ministerio. Funda la vulneración en la circunstancia de haberse posesionado del cargo de docente el 1º de Junio de 1992 e iniciado labores a partir de julio 16 del mismo año en el INEM Simón Bolívar donde fue reintegrado en una jornada de 7:00 a.m. a 12:30 p.m. No obstante, hasta la fecha no se le ha cancelado salario alguno desde esa fecha, lo que riñe con las condiciones justas en que el trabajo se debe realizar según ordena la Constitución. A este respecto señala el apoderado del actor:

“... toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, siendo ello así es incuestionable que en el presente caso a mi representado se le está vulnerando el aludido derecho fundamental, como quiera que lo justo para un empleado es recibir el salario o remuneración derivados de ese trabajo”.

Por otro lado, considera que de seguir laborando en las condiciones actuales se vería obligado a retirarse y buscar otra actividad, lo que vulnera el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio, pues, como lo señala la Corte Constitucional en sentencia T-554 de octubre de 1992, éste no consiste únicamente en la opción de escoger una actividad “sino también la posibilidad de conservarla de manera efectiva y permanente”.

Por lo tanto, solicita se ordene al Ministerio de Educación Nacional a través del FER efectuar su inclusión en nómina y el pago de los sueldos y emolumentos causados desde mayo 30 de 1992 hasta que ella se realice.

5. El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante sentencia del 31 de marzo de 1993, denegó la acción por considerar que existen otros medios de defensa judicial.

“La acción aquí instaurada tiene como finalidad el pago de los salarios que se le adeudan al

petionario como consecuencia del reintegro. Efectivamente está acreditado en autos que el señor Molina hasta la fecha no ha recibido el pago de sus salarios pero el reintegro opera en razón de una sentencia debidamente ejecutoriada emanada del Tribunal Contencioso Administrativo al petente le quedó la acción judicial correspondiente para iniciar la acción ejecutiva para el cobro de los salarios dejados de cancelar con ocasión del reintegro constituyendo el título ejecutivo la sentencia”.

6. El demandante impugnó la anterior decisión, alegando que el juez omitió analizar el punto de la procedencia de la tutela por la inexistencia de otro medio de defensa judicial. Indicó que la sentencia de la jurisdicción contencioso administrativa hizo referencia al pago de los salarios dejados de percibir desde la desvinculación del cargo hasta la fecha del reintegro, y no a la remuneración que se ha causado desde el momento en que se vinculó nuevamente a un instituto docente. Luego – afirma – mal podría la mencionada sentencia ser fundamento para iniciar un proceso ejecutivo dirigido al cobro de los anteriores salarios y prestaciones y a satisfacer la pretensión de la inclusión en nómina.

7. La Sala Laboral del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá confirmó el fallo de primera instancia mediante la sentencia del 20 de abril de 1993. A su juicio la situación del actor no conlleva un perjuicio irremediable y el petionario, mediante la acción de tutela, pretende el pago de salarios y su inclusión en nómina, derechos subjetivos que son controvertibles judicialmente y sobre los que no se puede pronunciar para no desbordar el ámbito de la tutela como mecanismo subsidiario.

8. Remitido el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, correspondió a esta Sala su conocimiento.

9. En ejercicio de las facultades legales (D. 2591 de 1991, art. 19), el magistrado ponente solicitó información sobre las razones que obraron para no haber ordenado la inclusión en nómina del petente. El delegado del Ministerio de Educación ante el Fondo Educativo Regional del Departamento del Magdalena, doctor JULIO CESAR BLANCO GARCIA, en oficio 000755 de septiembre 27 de 1993 respondió que el reintegro del docente Molina se realizó pretermitiendo los requisitos legales, motivo por el cual la Resolución 405 de mayo 30 de 1992 de la Alcaldía Mayor de Santa Marta adolece de un vicio de nulidad. Sostiene que esta situación fue puesta en conocimiento de la oficina jurídica y de personal del Ministerio de

Educación, pero que hasta el momento no se ha recibido instrucciones precisas para proceder de conformidad. Adicionalmente, informa que el Ministerio de Educación, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de fecha 13 de julio de 1979, ordenó en junio de 1980 el reintegro del docente Molina Hernández al Instituto Nacional de Educación Media Diversificada -INEM - “Luis López de Mesa de Villavicencio, pero que éste no tomó posesión de su cargo sino que procedió a demandar la nueva resolución de reintegro. Manifiesta, por último, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó las pretensiones de la demanda contra la decisión del Ministerio de Educación de reintegrarlo como profesor en la ciudad de Villavicencio, quedando pendiente la resolución del recurso de súplica interpuesto por el apoderado del educador contra la sentencia de segunda instancia del H. Consejo de Estado que confirmó la decisión del Tribunal.

## FUNDAMENTOS JURIDICOS

### Concepto de la vulneración y pretensiones del actor

1. El petente alega la vulneración del derecho al trabajo y de la libertad de escoger profesión u oficio como consecuencia de la omisión del Ministerio de Educación Nacional - Fondo Educativo Regional del Magdalena, de incluirlo en nómina y cancelarle los salarios correspondientes a los servicios prestados como educador en el Instituto Nacional de Enseñanza Media - INEM - Simón Bolívar de Santa Marta, cargo al que fuera reintegrado por resolución 405 de mayo 30 de 1992 expedida por el Alcalde Mayor de la mencionada ciudad. En su concepto, la omisión de la autoridad pública vulnera el precepto constitucional que garantiza el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, al igual que la libertad de escoger profesión u oficio (CP art. 26) que, como lo ha expuesto la Corte Constitucional (ST-554/92), no sólo incluye “la opción de asumir una actividad sino también la posibilidad de conservarla de manera efectiva y permanente”.

2. El tribunal que desató la impugnación considera que, siendo la inclusión en nómina y el pago de salarios y demás prestaciones lo pretendido por el actor, la acción de tutela no es la vía judicial procedente, no pudiendo el juez de tutela ordenar la inclusión en nómina y el pago de salarios por estar con ello disponiendo de un derecho, con desconocimiento de precisas normas legales que son de orden público y de obligatorio cumplimiento.

### Naturaleza constitucional o legal de la controversia

3. El trabajo es un medio imprescindible de dignificación y autorealización humanas de cuya protección efectiva depende el ejercicio y goce de otros derechos constitucionales. Consciente de su trascendental importancia, el Constituyente consagró el trabajo como derecho fundamental, a la vez que lo elevó a nivel de fundamento de nuestra organización política (CP art. 1º), otorgándole al Congreso la atribución de expedir el estatuto del trabajo de conformidad con principios mínimos fundamentales consignados en el artículo 53 de la Constitución.

La constitucionalización del trabajo no supone que las disposiciones legales en materia laboral hayan sido derogadas por las normas constitucionales, o que las acciones y recursos establecidos en leyes especiales para reclamar derechos subjetivos originados en las relaciones de trabajo hayan sido automáticamente absorbidos por el mecanismo constitucional para la defensa inmediata de los derechos fundamentales (CP art. 86). La difícil apreciación sobre lo que constituye un asunto constitucional o legal en materia laboral es un juicio que corresponde hacer al intérprete frente a las circunstancias concretas de cada caso. La conclusión, no obstante, no debe derivarse de manera automática mediante la invocación del carácter subsidiario de la acción de tutela. El juzgador deberá tener en cuenta el tipo de pretensiones y las circunstancias en que se encuentra el solicitante (D. 2591 de 1991, art. 6º) con miras a establecer si los medios judiciales ordinarios garantizan en forma suficiente, en cuanto a su eficacia, la vigencia de derechos constitucionales fundamentales involucrados en la controversia.

En el presente evento, el petente no restringe su petición al pago de salarios y demás emolumentos a los que tendría derecho como contraprestación por su trabajo de educador – pretensión ésta de índole estrictamente legal cuyo reconocimiento puede reclamarse ante la jurisdicción contencioso administrativa -, sino que vincula esta solicitud a otra principal, de forma que pretende se ordene al Ministerio de Educación su inclusión en nómina como acto de trámite para así dar cumplimiento definitivo a la sentencia de reintegro al cargo de profesor en el Instituto Nacional de Enseñanza Media – INEM – Simón Bolívar de Santa Marta, o a otro de igual o superior categoría y remuneración, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en julio 13 de 1979. Es necesario, entonces, entrar a determinar si la pretensión que envuelve la ejecución de una conducta positiva por parte de la administración puede hacerse exigible por la vía de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución.

## Procedencia de la acción de tutela

4. Sobre la presunta disponibilidad de otros medios de defensa judicial cuando lo que se busca por el actor es el reintegro efectivo ordenado por una autoridad judicial y no el pago de salarios y prestaciones o de la indemnización correspondiente, esta Corporación se pronunció anteriormente en los siguientes términos:

” Sin embargo, no basta una simple verificación de la existencia in abstracto u objetiva de un medio de defensa judicial. Es fundamental determinar si éste es adecuado para tal fin, según las circunstancias concretas del caso (D 2591 art. 6 num. 1) para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales invocados y respecto de los cuales se impetra una vulneración o amenaza.

“Los artículos 177 a 179 del Código Contencioso Administrativo y 334 a 339 del Código de Procedimiento Civil, establecen claramente la posibilidad de exigir la ejecución de providencias judiciales ejecutoriadas impuestas a una entidad pública, incluidas aquéllas por obligaciones de hacer como sucede con la condena al reintegro de quien fuera ilegalmente desvinculado de su actividad laboral. En este evento, el juez ordena al deudor en el mandamiento de pago a que ejecute el hecho dentro de un plazo prudencial (CPC art. 500), que de no cumplirse deja abierta la posibilidad de condenar en perjuicios o de autorizar la ejecución por un tercero a expensas del deudor, siempre y cuando la obligación de hacer no sea de aquellas personalísimas que sólo puedan ser cumplidas por un individuo específico. Al aplicar la normatividad procesal civil a la ejecución de una entidad pública las alternativas de solución se restringen.

“Ninguna autoridad con funciones establecidas en la ley puede sustraerse al cumplimiento de las mismas por decisión voluntaria o discrecional, sin que con ello deje de verse comprometida la responsabilidad estatal, además de la responsabilidad personal del servidor público. De otra parte, cuando una sentencia condena a una persona jurídica pública a realizar una conducta en desarrollo de sus competencias, si ésta se niega a cumplir no es factible jurídicamente autorizar la ejecución del hecho por otra entidad a expensas de la primera, pues se arriesga con ello el principio de legalidad.

En consecuencia, en el proceso ejecutivo contra la administración por obligación de hacer sólo existe la alternativa indemnizatoria cuando la entidad oficial no se allana a cumplir la

sentencia”.<sup>1</sup>

Esta Corporación no comparte la afirmación – carente de justificación – del Tribunal de segunda instancia respecto a que el afectado dispone de otros medios de defensa para exigir de la autoridad pública la inclusión en nómina del petente, acto de trámite que daría cumplimiento definitivo a la orden judicial de reintegro. El otro medio de defensa judicial referido en el fallo de primera instancia – proceso ejecutivo laboral – no se revela como un medio idóneo para brindar protección inmediata a los derechos del solicitante. Por tanto, corresponde a la Sala analizar si efectivamente se ha configurado una vulneración de los derechos fundamentales invocados como consecuencia de la omisión del Ministerio de Educación – por intermedio del Fondo Educativo Regional del Magdalena – de no incluir al peticionario en nómina para así dar cabal cumplimiento a la sentencia de reintegro.

Vulneración del derecho fundamental al trabajo y de la libertad de escoger profesión u oficio

5. La omisión en el cumplimiento de una sentencia ejecutoriada por parte de la autoridad pública vulnera, entre otros, los derechos fundamentales al debido proceso – cuyo núcleo esencial incluye el derecho al cumplimiento efectivo de las sentencias – y a acceder a la administración de justicia. Sobre este particular, la Corte se pronunció anteriormente en los siguientes términos:

Bajo este marco de referencia pasa la Sala a evaluar si en el presente caso se observa una omisión de la autoridad pública violatoria de los derechos fundamentales del petente.

6. El actor acusa al Ministerio de Educación – Fondo Educativo Regional del Magdalena de omitir su inclusión en nómina para el pago de los salarios y prestaciones que le corresponden por los servicios prestados como profesor del INEM Simón Bolívar de Santa Marta. No obstante, de los informes allegados al proceso por el delegado de la entidad demandada se deduce claramente que el Ministerio de Educación, en cumplimiento de la sentencia de julio 13 de 1979 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, procedió a reintegrar al profesor MOLINA HERNANDEZ al Instituto Nacional de Enseñanza Media Diversificada, INEM “Luis López de Mesa” de Villavicencio, decisión con la que no estuvo de acuerdo el docente quien procedió a demandarla, pero que fue posteriormente confirmada por el H. Consejo de Estado mediante sentencia del 29 de julio de 1991 (Sala de la Contencioso Administrativo – Sección Segunda, Consejero ponente Dr. REYNALDO ARCINIEGAS BAEDECKER, proceso No. 1044).

De otra parte, para la Sala también resulta determinante lo afirmado por el Delegado del Ministerio de Educación en relación con la manera irregular como fuera reintegrado el docente LUIS ANTONIO MOLINA HERNANDEZ por parte del Alcalde Mayor de Santa Marta quien, de forma inconsulta, procedió a nombrarlo en el cargo de profesor del INEM Simón Bolívar de Santa Marta, contraviniendo la expresa prohibición legal de efectuar nombramientos sin la previa comprobación de existencia de plazas vacantes y de la disponibilidad presupuestal respectiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 29 de 1989:

“Parágrafo 2º. La Nación no asume responsabilidad alguna por los nombramientos que excedan las plantas de personal aprobadas por el Gobierno Nacional para la respectiva jurisdicción municipal y para la jurisdicción de la Isla de San Andrés, ni nacionalizará el personal así designado.

Los nombramientos y demás novedades de personal que se llegasen a producir por fuera de las respectivas plantas de personal o contraviniendo las normas del Estatuto Docente y de la Carrera Administrativa y las disponibilidades presupuestales correspondientes, serán de exclusiva responsabilidad del municipio o entidad territorial que los hiciera, y suyas las cargas civiles, administrativas y laborales que de tales actuaciones se desprendan. El funcionario que produjere el nombramiento o la novedad de personal, incurrirá en causal de mala conducta, y responderá solidariamente con la entidad que dicho funcionario represente.

Las demandas que se llegaren a presentar por causa de los nombramientos y demás novedades de personal con desconocimiento de lo prescrito en este parágrafo, se dirigirán contra el municipio o entidad territorial respectiva, y contra el funcionario que produjo el acto”.

Las anteriores consideraciones permiten concluir que la entidad demandada no omitió el cumplimiento de sus funciones cuando se negó a realizar un acto para cuya expedición carece de competencia. Mal puede afirmarse que esa omisión, por lo demás legítima, ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales del petente. Si bien el Alcalde Mayor de Santa Marta ordenó el reintegro del docente con el fin de cumplir la providencia judicial que condenó a la Nación a hacerlo, la forma como llevó a cabo esta decisión – sin consultar

previamente al Ministerio de Educación para quien la obligación se hallaba cumplida con el reintegro de Molina Hernández al INEM de Villavicencio – desconoció la existencia de preceptos legales que eximen al Ministerio de Educación de cualquier obligación o responsabilidad originadas en el nombramiento indebido de docentes (L. 29 de 1989, art. 9).

## DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional,

## R E S U E L V E

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia del 20 de abril de 1993, proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá.

SEGUNDO.- LIBRESE comunicación al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santafé de Bogotá,

D.C., a los seis (6) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993) ).

1 Corte Constitucional. Sentencia ST-554 de 1992

2 Ibidem