

T-455-95

Sentencia No. T-455/95

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA LABORAL-Responsabilidad subsidiaria

Si la denominación del Ministerio ha cambiado, ello no es justificación para eludir una obligación laboral, máxime cuando la demanda se dirigió contra la Nación.

ACCION DE TUTELA PARA CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-No reintegro/DERECHO AL TRABAJO-Vulneración por no reintegro/DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Vulneración por no reintegro/REINTEGRO AL CARGO-Incumplimiento

Se afirma que el demandante no ha sido reintegrado. Su reinstalación obedece a una sentencia judicial. No puede eludirse la determinación de los jueces de las dos instancias que han creado no sólo un derecho adquirido sino que hacen viable otros derechos fundamentales: el acceso a la justicia y el derecho al trabajo. Aquí se protege el núcleo esencial de la persona a una ubicación laboral concreta, señalada y adquirida por decisión jurisdiccional que surge del acceso a la justicia y por eso se ordenará que la Nación y concretamente el Instituto Nacional de Vías reintegre al trabajador según lo ordenó la jurisdicción ordinaria laboral y, el acceso a la justicia incluye el cumplimiento de lo ordenado.

REF: Expediente N°71078

Peticionario: Ricardo García

Procedencia: Juzgado Quinto Laboral de Santafé de Bogotá.

Tema:

-Derecho al trabajo

-Cumplimiento de sentencias

-Obligación solidaria

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá , D.C., nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, presidida por el Magistrado Alejandro Martínez Caballero e integrada por los Magistrados Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del expediente radicado bajo el número 71078 y que corresponde a la acción de tutela que mediante apoderada instauró Ricardo García Santamaría contra la Nación (Ministerio de Transporte e Instituto Nacional de Vías).

ANTECEDENTES

1. Solicitud.

Dice la doctora Olga Lizarazo Galvis que el trabajador oficial Ricardo García obtuvo en el Juzgado 1º Civil del Circuito de Vélez una sentencia laboral favorable por cuanto se ordenó reintegrarlo al cargo que tenía y al pago de salarios, primas y demás reivindicaciones convencionales y legales dejadas de percibir, decisión confirmada en el Tribunal de San Gil. Agrega la abogada:

Con base en los anteriores fallos judiciales debidamente ejecutoriados, mi representado formuló el 3 de octubre de 1994 solicitud de reintegro y liquidación de los emolumentos dejados de devengar ante la Subdirección Transitoria del Instituto Nacional de Vías, la que

fue radicada bajo el N° ST-26601.

Por virtud de los Decretos de Modernización del Estado, y más concretamente del Decreto N° 2171 de 1992 se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte y el Fondo Vial Nacional y como resultado de esa reestructuración surgen el actual Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías, entidades estas entre las que se repartieron las funciones que desempeñaba el desaparecido Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Por una parte y por la otra.

El Decreto mencionado en su artículo 66 crea la Subdirección Transitoria dependiente del Instituto Nacional de Vías cuya función entre otras es la de resolver las situaciones administrativas relacionadas con el personal vinculado a los Distritos de Obras Públicas que con la reestructuración desaparecieron.

Teniendo en cuenta que el señor García Santamaría formaba parte de uno de los Distritos, se presentó la solicitud ante la mencionada Subdirección.

Mediante Oficio ST-15957 del 7 de octubre de 1994 la Subdirectora Transitoria remitió toda la documentación presentada a la Subdirección de Recursos Humanos del Ministerio de Transporte manifestando que "... El proceso laboral que adelantó el señor García Santamaría contra el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, fue atendido por abogados de esa institución y bajo la supervisión de la Subdirección a su cargo, quienes deberán proveer al reintegro y a sus efectos económicos, por el amplio conocimiento que de los antecedentes del caso tienen."

La Subdirección de Recursos Humanos del Ministerio solicitó concepto a su Oficina Jurídica mediante oficio RP 001847 de 2 de noviembre de 1994 el que fue emitido a través de oficio MJ-1141 de noviembre 22 de 1994.

El 16 de diciembre de 1994 con oficio RP. 29679, se me comunicó por parte del Subdirector de Recursos Humanos del Ministerio de Transporte que "...atendiendo concepto emitido por la Oficina Jurídica de esa entidad, se ha dado traslado al Instituto Nacional de Vías de su petición de reintegrar al señor RICARDO GARCÍA SANTAMARIA, con la finalidad de que se sirvan dar cumplimiento a las sentencias proferidas por la jurisdicción ordinaria laboral." También se me informa sobre el particular deberé solicitarla a la mencionada dependencia.

En respuesta verbal de la Doctora Luz Eneida Torres Pinto, Subdirectora Administrativa del Instituto Nacional de Vías manifestó compartir el criterio de su oficina jurídica en el sentido de que el reintegro debe ser responsabilidad del Ministerio por cuanto en la planta de personal del Instituto no existe cargo disponible para el mismo.

Hasta el momento no hay respuesta oficial de esa dependencia; pero como se puede observar de lo sucedido en estos 5 meses no hay voluntad de parte de la Administración de dar cumplimiento a las sentencias judiciales, pues las diferentes dependencias no ha hecho más que trasladarse la responsabilidad entre ellas vulnerando con su actuar los derechos fundamentales del trabajador GARCIA SANTAMARIA, como son el Derecho al Trabajo, el Derecho de petición y el Derecho de pago oportuno y reajuste de sus emolumentos laborales.”

Solicita protección al trabajo, al pago oportuno de los emolumentos laborales, al derecho de igualdad y de petición, y, pide que se lo reintegre al cargo y se haga liquidación de lo debido. Respalda sus pedimentos en la providencia T-537/94 de la Corte Constitucional.

## 2. Pruebas.

Obran en el expediente, autenticadas, las sentencias laborales: de primera instancia de 1º de marzo de 1994 y de segunda instancia de 29 de julio de 1994 que corroboran lo dicho en la solicitud de tutela.

- Aparecen copias de diversas solicitudes a la Subdirección Transitoria del Instituto Nacional de Vías, al Ministerio de Hacienda, al Ministerio del Transporte.

- Hay una respuesta del Ministerio de Obras Públicas y Transporte diciendo que la solicitud de cumplimiento de la sentencia laboral se trasladó al Instituto Nacional de Vías y una comunicación de dicho Instituto al Ministerio del Transporte remitiendo las peticiones.

## 3. Decisiones de tutela.

### 3.1. Del a-quo, fallo de 24 de marzo de 1995.

Concedió la tutela, ordenó a la Nación-Ministerio de Transportes-Instituto Nacional de Vías que en 48 horas expidiera el Acto Administrativo que contuviera el reintegro del trabajador y

fijó en 4 meses el plazo para que García instaurara el proceso ejecutivo laboral.

Revocó el de primera instancia, denegó la tutela con este argumento:

“Pues bien, respecto al cumplimiento de sentencias, esta Sala de Decisión comparte en un todo los planteamientos esgrimidos constantemente por la H. Corte Suprema de Justicia que hacen precisa alusión, a que tales acciones sólo son procedentes a través de las vías judiciales ante la justicia ordinaria por los procedimientos correspondientes y no a través de la acción de tutela como mecanismo paralelo o sustitutivo, pues lo contrario sería usurpar claramente funciones y atribuciones (judiciales) precisamente consagrados y amparados por la misma Constitución Política.

#### 4. Actitud del Instituto Nacional de Vías

Por intermedio de apoderado, le solicita al juez de tutela:

“eximir al Instituto Nacional de Vías de cualquier obligación generada por el cumplimiento de las sentencias que motivaron la acción de tutela interpuesta por el señor Ricardo García Santamaría”

Fundamenta su opinión en que el Instituto Nacional de Vías fue creado en uso de las atribuciones del artículo 20 Transitorio de la Constitución, que las sentencias laborales condenan es al Ministerio de Obras Públicas y Transporte y que el Instituto Nacional de Vías no cuenta con vacantes.

Adjunta el Decreto 2171/92 “Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte” y dentro del decreto está la reestructuración del Fondo Nacional que pasa a ser Instituto Nacional de Vías.

Pero, se recuerda, fue el propio Ministerio de Transporte quien remitió al Instituto Nacional de Vías para que resolviera lo del reitegro (la comunicación 29679/94 dirigida a la doctora Olga Lizarazo hace referencia de lo anterior).

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

### A. Competencia.

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2º y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha acción practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

## B. Temas jurídicos

Se reiterará jurisprudencia sobre dos temas.

1. Prevalencia de la acción de tutela para obtener el cumplimiento de una sentencia que ordena el reintegro de un trabajador. Es la sentencia T-537/94, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell; dice:

“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”.

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

“La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la

final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho”.

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

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

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

2. La solución al problema que surge cuando una entidad estatal desaparece o es reemplazada o entra en liquidación y se pregunta: quien asume el cumplimiento de las obligaciones laborales?. Esta inquietud fue resuelta en la sentencia T-313/95, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero, así:

“El art. 1º de la Ley 151 de 1959 establece:

“Las empresas y establecimientos públicos descentralizados, cualquiera que sea la forma de administración adoptada, son parte de la administración pública; sus bienes y rentas, por su origen, son desmembración del patrimonio público, y están afectados a la prestación de servicio público, culturales o sociales.....”

El decreto 1050 de 1968 dice en su artículo 6º que las empresas industriales y comerciales del Estado tienen “capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos

públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.”

Significa lo anterior que el patrimonio de esas empresas y su justificación jurídica emanan del Estado, y, éste debe acudir solidariamente en su respaldo cuando se trate del pago de obligaciones laborales. Por esta razón es explicable que la Ley 1º de 1991 ordene atender por cuenta de la Nación los pasivos Sociales de Colpuertos.

Esta actitud no está desligada de la teoría administrativa moderna. Aunque allí se habla de responsabilidad subsidiaria y no solidaria. Miguel Marienhoff<sup>2</sup> al hablar de la responsabilidad de las Entidades autárquicas dice:

“Normalmente, la entidad misma hará frente a su responsabilidad, utilizando para ello los fondos o bienes de afectación de que dispone. Pero puede ocurrir que el ente autárquico no pueda hacer efectiva su responsabilidad, por insuficiencia o falta de activo. ¿Quién responde en tal supuesto?

La doctrina -cuyas conclusiones comparto- halláse conteste en que, en tales eventos, responde el “Estado” creador del ente, ello por aplicación de los principios sobre responsabilidad “indirecta”, que en nuestra legislación aparece contemplada en el artículo 1113 del Código Civil, cuyo texto dice así: “La obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia o por las cosas que se sirve, o que tiene a su cuidado”. En la especie, el ente autárquico sería el “dependiente” y el Estado el “principal”. Trátase de una adaptación del supuesto contemplado en el artículo 1113 del Código Civil, al caso de responsabilidad del Estado por obligaciones -cualquiera sea su origen- de una entidad autárquica, adaptación que juzgo plausible, no sólo por la similitud de situaciones, sino especialmente porque la propiedad de los bienes que la entidad autárquica tiene “afectados” para el cumplimiento de sus fines, le pertenece al Estado. De manera que, en última instancia, la responsabilidad del ente autárquico debe ser cubierta por el Estado.

Si bien en derecho privado los autores consideran que el responsable indirecto es solidario con el responsable directo, y que en ese orden de ideas el principal es deudor solidario de lo que resulte adeudar su dependiente, estimo que esa solidaridad no rige ni puede aceptarse en el supuesto de responsabilidad indirecta del Estado por una obligación de un ente



autárquico, pues en este caso el principio de la responsabilidad indirecta no surge expresamente de ley alguna -como ocurre, en cambio, en el derecho privado-, sino que se recurre subsidiariamente a él al solo efecto de llenar un vacío del ordenamiento jurídico legal administrativo. En materia de patrón y dependiente la responsabilidad indirecta de aquél surge de texto “expreso”; de ahí que, como lo sugiere la doctrina, glosando los textos del derecho privado, la responsabilidad de patrón y dependiente sea solidaria. Pero eso no ocurre respecto a la responsabilidad del Estado por obligaciones de una entidad autárquica: de ahí que no pueda hablarse de responsabilidad “solidaria”, y que sólo deba hablarse de responsabilidad “subsidiaria” del Estado por la obligación del ente autárquico. El Estado es responsable, pero no en forma solidaria, sino en forma subsidiaria, o sea únicamente cuando el ente autárquico efectivamente no pueda hacer frente a su responsabilidad con los fondos o bienes que le fueron afectados para el cumplimiento de sus fines. El acreedor del ente autárquico no puede, por el solo hecho de serlo, requerirle el pago directamente al Estado. La de éste es una obligación “subsidiaria”, no una obligación solidaria.”

Si lo anterior se predica de institutos públicos descentralizados, con mayor razón de ministerios. Si la denominación del Ministerio ha cambiado, ello no es justificación para eludir una obligación laboral, máxime cuando la demanda se dirigió contra la Nación y la parte resolutive determina:

“Ordenar al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, representado por el Ministro Doctor Jorge Iván Bendeck Olivella o quien haga sus veces, a reintegrar al señor Ricardo García Santamaría al cargo que venía desempeñando al momento del despido o a una igual o superior categoría....”

Tal cargo era: “Capataz VI en el Distrito N° 15 -Bucaramanga- Seccional Barbosa”

Este cargo hacen parte de los Distritos de Obras Públicas que orgánicamente están, según el artículo 6º del Decreto 2664/93, dentro del Instituto Nacional de Vías, con la misma determinación de Distrito N° 15 (Bucaramanga) y con 12 capataces (hojas 14, 12, 52 del decreto 2664/93).

Frente a los hechos y según estas dos jurisprudencias habrá esta determinación.

C. El caso concreto

Se afirma que García no ha sido reintegrado. Su reinstalación obedece a una sentencia judicial. No puede eludirse la determinación de los jueces de las dos instancias que han creado no sólo un derecho adquirido sino que hacen viable otros derechos fundamentales: el acceso a la justicia y el derecho al trabajo. Por consiguiente, la orden será la misma que dió el a-quo, con fundamento en las jurisprudencias que se reiteran en el presente caso.

En cuanto a la liquidación de las sumas debidas, algo diferente al reintegro, la vía adecuada es el juicio ejecutivo laboral, por consiguiente no puede ordenarse por la tutela. Es que una cosa es la obligación de hacer (reintegro) y otra la de dar sumas de dinero. Aquí se protege el núcleo esencial de la persona a una ubicación laboral concreta, señalada y adquirida por decisión jurisdiccional que surge del acceso a la justicia y por eso se ordenará que la Nación y concretamente el Instituto Nacional de Vías reintegre al trabajador según lo ordenó la jurisdicción ordinaria laboral y, el acceso a la justicia incluye el cumplimiento de lo ordenado.

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

#### RESUELVE

PRIMERO Revócase la sentencia de segunda instancia materia de revisión y en su lugar, concédase la tutela por violación al derecho al trabajo y consecuentemente ordénase al Instituto Nacional de Vías que en el término de 48 horas hábiles dé cumplimiento a las sentencias de la jurisdicción ordinaria laboral en cuanto se determinó el reintegro del Ricardo García Santamaria al cargo que venía desempeñando al momento del despido o uno de igual o superior categoría. No se tutela en cuanto a los otros pedimentos.

SEGUNDO Comuníquese al Juez de primera instancia para las notificaciones y efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2191 de 1991.

TERCERO El Juez de primera instancia vigilará el cumplimiento de este fallo.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

2 Tratado de Derecho Administrativo, T.I., pág. 440 yss.