

Sentencia T-732/06

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES POR VIA DE HECHO

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

SENTENCIAS DE REINTEGRO-No puede la administración a través de la expedición de un acto administrativo eximirse de cumplir sentencia que ordena reintegro por violación de fuero sindical

El argumento esgrimido por la Gobernación de Casanare no es constitucionalmente suficiente para justificar el incumplimiento de una sentencia judicial, por cuanto comporta una vulneración de principios basilares del Estado colombiano y de los derechos fundamentales de los actores de la demanda de reintegro - fuero sindical. La administración no puede sustraerse del cumplimiento de una sentencia con la expedición de un acto administrativo en el que concluye motu proprio que no puede cumplir las órdenes. Debe concluirse que es inaceptable la posición asumida por la Gobernación de Casanare - así esta se base en los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado - en el sentido de considerar que una orden judicial de reintegro de un trabajador puede ser desatendida si se expide un acto administrativo en el que se señale la imposibilidad de cumplirla. Como se ha indicado, esta situación entraña una vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia, además del desconocimiento de los principios de separación y colaboración armónica de los poderes.

REINTEGRO-Improcedencia en caso de supresión de cargos

FUERO SINDICAL-Obligación de pedir autorización judicial para proceder a desvincular del servicio/FUERO SINDICAL-Caso en que se adelanten procesos de reestructuración o liquidación de entidades públicas

FUERO SINDICAL-Reglas jurisprudenciales en el caso en que se adelanten procesos de reestructuración o liquidación de entidades públicas

Para la situación que se analiza en esta sentencia se deducen distintas reglas jurisprudenciales, las cuales se enuncian a continuación: 1. En los casos en los que se reestructure una entidad estatal es necesario solicitar el permiso judicial respectivo para poder proceder a retirar empleados amparados con el fuero sindical. 2. Tal como se ha definido a partir de la Sentencia T-731 de 2001, en aquellos casos en los que, en el marco de un proceso de reestructuración, la Administración no ha solicitado el permiso judicial respectivo y los servidores públicos instauran un proceso especial de reintegro por violación del fuero sindical, el juez laboral tiene que concentrar su análisis en determinar si los demandantes gozan del fuero sindical y si la Administración solicitó el permiso judicial para retirarlos. Si el juez laboral encuentra que la Administración desvinculó a servidores públicos protegidos por el fuero sindical, sin contar con el permiso judicial correspondiente, deberá ordenar su reintegro, sin entrar a considerar si existían fundamentos para proceder al retiro de los trabajadores. 3. La Administración no puede motu proprio declarar que la sentencia de reintegro es imposible de cumplir. Si la Administración considera que no puede dar cumplimiento a la orden de reintegro deberá entablar, dentro de un término máximo de dos (2) semanas a partir de la notificación de la sentencia, un proceso laboral ordinario en el que, con comparecencia de los trabajadores afectados, habrá de solicitarle al juez que declare que no puede hacer efectiva la orden de reincorporación y que, en consecuencia, fije la indemnización debida. 4. Si la Gobernación no presenta la demanda ordinaria respectiva dentro del término establecido deberá proceder a reintegrar a los actores en la planta de personal, dentro de los tres meses siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la demanda laboral. 5. En aquellos casos en los que la Administración sea condenada por el despido sin permiso judicial de servidores amparados por el fuero sindical, el juez

respectivo notificará de la sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que ella establezca si existen responsabilidades disciplinarias y si debe proceder a iniciar procesos de repetición.

Referencia: expediente T-1219319

Acción de tutela instaurada por Ramón Alfonso Caballero y otros contra el Tribunal Superior de Yopal y el Departamento de Casanare

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil seis (2006).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso de tutela instaurado por Ramón Alfonso Caballero y otros contra el Tribunal Superior de Yopal y el Departamento de Casanare

I. ANTECEDENTES

A través de apoderado, los ciudadanos Ramón Alfonso Caballero, Elfar Danilo Leal Galindo, José Jaime Montaña Montaña, Johnny Rafael Martelo Roa, Floralba Hernández Flórez, Luz Teresa Ayala Castiblanco, Martha Luz Medina Prada, José Tarsicio Sua Velandia y Julieta Palacio Pinzón instauraron una acción de tutela contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal y el Departamento de Casanare, con el objeto de solicitar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia, a la asociación sindical, a la igualdad y al trabajo. Los hechos que dieron origen a la acción de tutela son los siguientes:

1. Mediante la resolución No. 0013 del 24 de agosto de 1999, la Seccional Casanare del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social dispuso la inscripción en el registro sindical de la Asociación de Servidores Públicos de Casanare - ASERPCA. Todos los actores de la presente tutela eran miembros de la Junta Directiva del Sindicato, con excepción de Alfonso Caballero Ramón, quien era miembro de la comisión de reclamos. Por lo anterior, todos ellos gozaban de fuero sindical. Además, todos los actores se encontraban inscritos en la carrera administrativa.

2. La Asamblea de Casanare determinó la realización de una reestructuración administrativa,

como consecuencia de la cual todos los demandantes y un amplio número de servidores del Departamento fueron desvinculados de sus cargos desde el día 6 de agosto de 2001.

3. Los actores instauraron una demanda de reintegro, por violación del fuero sindical. En su sentencia del día 28 de febrero de 2002, el Juzgado Laboral del Circuito de Yopal estableció que los actores estaban inscritos en la carrera administrativa, que desempeñaban cargos directivos de la organización sindical y que el Departamento había sido debidamente notificado de la condición de dirigentes sindicales de los demandantes. Determinó también que, el 28 de diciembre de 2000, el sindicato había radicado ante el Gobernador un pliego de peticiones y que, a pesar de que aún no existía ninguna definición sobre el pliego y de que los actores estaban protegidos por el fuero sindical, los demandantes habían sido desvinculados sin contar con la autorización judicial respectiva.

Con base en lo anterior, en la parte resolutive de la sentencia se decidió:

“PRIMERO. DECLARAR que el Departamento de Casanare a través de su representante legal quebrantó el FUERO SINDICAL que ampara a los demandantes en su calidad de integrantes de la Junta Directiva de la ASOCIACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE CASANARE “ASERPCA”, de conformidad con las consideraciones del presente proveído.

“SEGUNDO. ORDENAR al Departamento de Casanare por intermedio de su representante legal, REINTEGRAR a los señores EL FAR DANILO LEAL GALINDO, JOSÉ JAIME MONTAÑA MONTAÑA, JOHNNY RAFAEL MARTELO ROA, FLORALBA HERNÁNDEZ FLÓREZ, LUZ TERESA AYALA CASTIBLANCO, MARTHA MEDINA PRADA, JOSÉ TARSICIO SUA VELANDIA, JULIETA PALACIO PINZÓN y RAMÓN ALFONSO CABALLERO al cargo que venían desempeñando en la fecha que fueron despedidos, o a uno similar, en las mismas condiciones laborales en que se desempeñaban. Lo anterior a partir en que quede en firme el presente fallo.(sic)

“TERCERO. CONDENAR al Departamento de Casanare a pagar a los demandantes señalados inmediatamente anterior, (sic) el valor de los salarios y emolumentos dejados de percibir entre la fecha de despido y la fecha en que se produzca efectivamente el reintegro, teniendo en cuenta el salario asignado, y sus reajustes respectivos.

“CUARTO. CONDENAR al Departamento de Casanare en costas. Tásense en un 100%.”

4. La sentencia fue apelada por el Departamento. En el escrito se plantea que el despido no había tenido por objeto afectar el derecho de asociación sindical, sino dar aplicación a la Ley 617 del 2000, para realizar “el ajuste fiscal de conformidad con los lineamientos otorgados por el ejecutivo a nivel nacional.” Al respecto se agrega que el sindicato siguió funcionando, a pesar de los despidos realizados.

En su sentencia del 18 de abril de 2002, la Sala Única del Tribunal estableció que la Administración Departamental “sí está facultada para realizar la reestructuración y la fijación de la planta de personal, según la CP y la Ley 443 (...) Así, pues, con fundamento en estas normas dictó el Decreto 118 del 31 de junio de 2001, que produjo ‘el despido masivo’, para parafrasear al mismo apelante. Despido masivo que comprendió a trabajadores ordinarios y aforados, como lo sugiere el mismo recurrente, se insiste.” A pesar de ello, recalca, la administración “estaba en el ineludible deber de solicitar permiso para despedir empleados amparados con fuero sindical, en los términos del art. 113 CPL o Decreto 204 de 1957.”

La sentencia confirmó el fallo de primera instancia. Solamente se decidió modificar el numeral tercero, para establecer que “la condena económica en contra del demandado sólo debe comprender el pago de salarios a los empleados, causados entre el día del despido y la fecha de reintegro. Y si se efectuaron cancelaciones por concepto de indemnizaciones, es

entendido que deberá operar la compensación correspondiente.” De esta manera, en la parte resolutive se dispuso:

“1. Confirmar los ordinales PRIMERO y SEGUNDO de la parte resolutive de la sentencia examinada, de fecha y procedencia anotadas.

“2. Confirmar el numeral tercero de la misma parte resolutive, pero modificándolo en el sentido de que el demandado sólo debe pagar los salarios dejados de percibir entre el despido y el reintegro.

“Se confirma en todo lo demás el fallo revisado.”

5. Mediante el oficio DTH-09717 del 29 de julio de 2002, la Directora de Talento Humano de la Gobernación de Casanare le manifiesta al Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento, en relación con las sentencias descritas:

“... me permito informarle que en la planta actual de personal de la Administración Departamental no existen ya los cargos que los demandantes ocupaban al momento de su desvinculación, pues estos fueron suprimidos a través del Decreto 0118 del 31 de julio de 2001, igualmente tampoco existen a la fecha cargos similares a estos, y los pocos existentes son de libre nombramiento y remoción; por tanto no es posible reintegrarlos tal como señala la sentencia judicial de 28 de febrero de 2002...”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

6. Los actores iniciaron una demanda ejecutiva contra la Gobernación de Casanare para obtener el cumplimiento de la sentencia laboral de reintegro.

7. Mediante auto del 27 de mayo de 2004, el Juzgado Laboral del Circuito de Yopal dictó el siguiente mandamiento ejecutivo:

“PRIMERO. Librar mandamiento de pago por la vía ejecutiva laboral a favor de todas y cada una de las personas enunciadas (...) y en contra del DEPARTAMENTO DE CASANARE, representado por el señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, en su calidad de Gobernador, o por quien haga sus veces como tal, por las sumas y conceptos que a continuación se determinan (...) arrojando ello un gran total de TRESCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES DE PESES (\$329.000.000). B) Por la suma de DOS MILLONES QUINIENTOS TRES MIL SETECIENTOS PESOS (\$2.503.700), por concepto de costas dentro del proceso especial de fuero sindical. C) Por los intereses moratorios a la tasa fijada por la Superintendencia Bancaria, desde cuando se hicieron exigibles las obligaciones hasta cuando se verifique el pago total de la misma.

“SEGUNDO. Ordénase que el DEPARTAMENTO DE CASANARE, representado legalmente por el señor MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SUÁREZ, en su calidad de Gobernador, o quien haga sus veces como tal, reintegre a cada uno de los demandantes en los cargos que venían ejerciendo cuando fueron desvinculados, en la forma en que se ordenó en el numeral 2º. de la sentencia proferida por este despacho judicial de fecha veintiocho de febrero del dos mil dos y confirmada por fallo de segunda instancia emitido por el H. Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal de fecha cuatro de marzo de dos mil dos y aclarada mediante providencia del treinta de mayo del citado año.

“TERCERO. Ordénese al demandado cumpla con las obligaciones por las cuales se le ejecuta en el término de cinco días a partir del día siguiente de la respectiva notificación personal.

“CUARTO. Del presente proveído notifíquese en forma personal al demandado a quien se le

entregará copia de la demanda...

“(...)

“SEXTO. En razón de que la pretensión de indexación o corrección monetaria ha debido solicitarse para que fuera resuelta en los correspondientes fallos y no ser este el proceso para perseguir la misma, se niega por improcedente.

“SÉPTIMO. Decrétese el embargo y retención de los dineros que el demandado DEPARTAMENTO DE CASANARE tenga en los bancos determinados en la medida cautelar, hasta por la suma de SEISCIENTOS SETENTA MILLONES DE PESOS (\$670.000.000)...”

8. El auto parcialmente transcrito fue impugnado por el Gobernador de Casanare, quien afirmó que a los demandantes se les había pagado todas las obligaciones pecuniarias.

En auto del 19 de agosto de 2004, el Tribunal revocó expresamente el numeral primero del mandamiento ejecutivo, contentivo del mandamiento de pago. Al mismo tiempo, confirmó los numerales segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto.

9. La Gobernación de Casanare formuló distintas excepciones contra la demanda ejecutiva, a saber: de inconstitucionalidad, por cuanto se estaba obligando al Departamento a reintegrar a unos servidores cuyos cargos habían sido eliminados, razón por la cual no tendrían función alguna, lo que vulneraría el art. 122 de la Carta; de nulidad, por cuanto se habrían pretermitido pruebas necesarias para que se configurara realmente el título ejecutivo; y de falta de jurisdicción, de pago, de inepta demanda, de compensación, de enriquecimiento sin

causa, de prescripción y de inexistencia del derecho demandado.

En su sentencia previa, del 4 de mayo de 2005, el Juzgado Laboral del Circuito concluyó que las sentencias dictadas dentro del proceso de reintegro constituían un título ejecutivo perfecto. A continuación, manifiesta que las excepciones diferentes a las de inconstitucionalidad y de nulidad eran improcedentes, pues estaban dirigidas “a enervar el mandamiento de pago, el cual fue revocado por el H. Tribunal Superior de Yopal, quedando pendiente sólo la acción de reintegro y el pago en cuanto a las costas, que en ningún momento fue controvertido por ser precisamente decisión del Superior.”

A continuación declaró no probadas las excepciones de inconstitucionalidad y nulidad. En relación con la primera expresa que, puesto que se trata de un proceso ejecutivo basado en una sentencia y que por vía de remisión se debe aplicar en este punto el art. 509 del Código de Procedimiento Civil, en este caso no cabe interponer esta excepción, pues las excepciones admisibles en este proceso están taxativamente indicadas en la normatividad. Por ello, concluye que “la excepción de fondo intitulada como ‘imposibilidad legal para cumplir la sentencia después de la modificación de la planta de personal’ se aborda con reserva ... (y) no está llamada a prosperar por no estar dentro de las contempladas en el numeral segundo del art. 509 del ordenamiento procesal civil.”

Con base en lo anterior, en el auto se declararon como no probadas las excepciones de fondo formulada por la Gobernación de Casanare y se ordenó “seguir adelante con la ejecución a favor de la parte ejecutante y en contra de la demandada Departamento de Casanare.”

10. El auto del 4 de mayo de 2005 fue apelado. Afirma el recurrente que la tesis del juez desconoce la jurisprudencia de las Altas Cortes acerca de que no procede el reintegro cuando ha sido suprimido el cargo.

En providencia del 13 de julio de 2005, la Sala Única de Decisión del Tribunal Superior de Yopal le concedió la razón a la Gobernación. Por eso en la parte resolutive se determinó:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“2. Disponer que la ejecución continúe por concepto de las costas del proceso antecedente, esto es la suma de dos millones quinientos tres mil setecientos pesos, más los intereses moratorios desde el día en que dicha suma de dinero se hizo exigible hasta que se verifique el pago total de la misma.”

Manifiesta el Tribunal en relación con la orden de reintegro de los demandantes:

“1. Extraña la postura adoptada por el señor Juez A Quo, quien limitándose a hacer una exégesis literal y simple de la norma aplicable al caso, según sus razones el artículo 509 del CPC, numeral tercero, aplicable por remisión del art. 145 del CPL, ha dicho escuetamente que como en dicha norma no aparece enlistada una excepción como la propuesta por la parte demandada en este caso, consistente en imposibilidad de cumplir la obligación de reintegrar a los demandantes, por supresión de los cargos, que por tal, no puede abrirse paso esa excepción.

“2. Inadmisibles de todo punto de vista tal postura (...) Con una mirada más penetrante del sentido de la norma podría entenderse que en casos como éste, aun tratándose de un título ejecutivo que es una sentencia condenatoria, podría admitirse la excepción de supresión de los cargos o, dicho de otra forma, excepción de imposibilidad del cumplimiento de la obligación. El art. 509 da este sentido sin equívocos al señalar como posible la excepción

relacionada con 'la pérdida de la cosa debida.' No olvidemos que se trata de una norma destinada al mundo del derecho civil, por tal, solo podría entenderse la imposibilidad de cumplir la obligación para este efecto únicamente como pérdida de la cosa debida. Empero para el mundo del derecho laboral su equivalente racionalmente puede advertirse como la supresión del empleo. Esto es la aplicación del principio jurídico 'nadie está obligado a lo imposible', que guardadas proporciones es el principio en que se funda la posibilidad de la excepción prevista en el art. 509, y para el mundo laboral, ya se acaba de decir, el desaparecimiento del cargo objeto de reintegro (...)

"3. Sin embargo existe la abundante jurisprudencia que aporta la demandada para sustentar el recurso de apelación (...), que dice a las claras que en aquellos casos en que se han suprimido cargos que podrían ser objeto de reintegro por condenas posteriores o concomitantes, no es posible cumplir la obligación. Tal hecho ha quedado demostrado en este caso, como se verá a continuación, y es por demás inexplicable que se haya desconocido la jurisprudencia, abundante se insiste, sobre el punto (...)

"4. Y la prueba sobre la supresión de los cargos puede leerse a folio s104 y ss. Con base en la ley 617 de 2000 fue reestructurada la administración departamental. Esta la razón de la supresión de cargos: la presentación de un nuevo organismo administrativo. En concreto para los demandantes, se aportó copia de la resolución No. 715 de 2002, folios 108 y ss., en la cual se especifica que los cargos de las personas que hoy son demandantes fueron suprimidos, razón por la cual se expide el correspondiente acto administrativo a objeto de definir su situación en relación con la sentencia (la que es base de esta ejecución), que ordenó el reintegro, para notificar a los interesados sobre la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia por supresión de los cargos. Dicha notificación se aportó al proceso, obra a folio 104 y cumple el rito cabalmente, según lo ha expresado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (...)

"Tal el sentido de la decisión por adoptar: fueron suprimidos los cargos, lo cual deviene en la

imposibilidad de cumplir la sentencia que ordenó el reintegro; está demostrado que tal supresión no obedeció al capricho de los mandatarios de turno sino al estudio técnico y completo expuesto en un plan organizacional de la planta de personal departamental; se hizo con base en la Ley 617 de 2000; se cumplió con la expedición de la resolución destinada a los interesados en esta litis, esto es a las personas beneficiadas con la sentencia, y se notifico debidamente. Por tal razón deberá revocarse la providencia en este punto concreto declarando probada la excepción que la demandada denominó de inconstitucionalidad.”

11. Mediante auto del 27 de julio de 2005, el Juzgado Laboral del Circuito dispuso que se obedeciera y cumpliera lo resuelto por el Tribunal. Por lo tanto, en la providencia se “revoca el auto que ordena seguir adelante la ejecución en cuanto al reintegro y (se) dispone continuar la ejecución por las costas del proceso antecedente.”

12. El día 4 de agosto de 2005, a través de apoderado, los ciudadanos Alfonso Caballero Ramón, Elfar Danilo Leal Galindo, José Jaime Montaña Montaña, Johnny Rafael Martelo Roa, Floralba Hernández Flórez, Luz Teresa Ayala Castiblanco, Martha Luz Medina Prada, José Tarsicio Sua Velandia y Julieta Palacio Pinzón instauraron una acción de tutela contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Yopal y el Departamento de Casanare, con el objeto de solicitar la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia, a la asociación sindical, a la igualdad y al trabajo.

En la demanda se manifiesta que después de dictadas las sentencias dentro del proceso de fuero sindical, se requirió al Gobernador de Casanare para que diera cumplimiento a la orden de reintegro de los actores. Exponen que, en respuesta, el Gobernador expidió la resolución No. 715 del 22 de septiembre de 2002, “mediante la cual se negó a dar cumplimiento al fallo referido, toda vez que alegó que los cargos habían sido suprimidos desde la fecha en que fueron desvinculados los accionantes (Julio 31 de 2001), omitiendo informar que en la misma fecha habían sido creados más de 200 cargos y por tal razón sólo cumplió parcialmente la sentencia en el sentido que ordenó pagar los salarios dejados de devengar por los

accionantes desde Agosto de 2001 hasta Octubre de 2002, pero sin reintegrarlos a los cargos en la forma ordenada por la justicia laboral.”

Informa el apoderado que contra la resolución citada se interpuso el recurso de reposición “argumentando que los cargos no habían sido suprimidos y que la mencionada reestructuración administrativa sólo había causado una modificación al número de empleados, ya que los cargos que desempeñaban los demandantes de Profesional Universitario código 340 (6), Técnico código 3 (2) y Administrativo código 550 (1) seguían existiendo en la planta globalizada de la Gobernación de Casanare, como lo señalaban los decretos 117 y 118 de julio 31 de 2001 y en las plantas de la secretaría de salud y de educación incorporadas en el departamento.” Dice que hasta el momento de presentación de la tutela no se había dado respuesta al recurso.

Expresa que al proceso se anexaron pruebas “que demuestran cargos suficientes de igual, similar o superior categoría para cumplir la sentencia.” Por eso, afirma que la revocatoria de la providencia que ordenaba seguir adelante con el reintegro constituye una vía de hecho,

“toda vez que tiene como demostrada la pretendida supresión de cargos, cuando las pruebas arrimadas al proceso demuestran lo contrario tal como se observa a folios 401 y siguientes (relación de cargos expedida por la Oficina de Talento Humano de la entidad demandada) donde se aprecia a simple vista que los cargos que ostentaban los demandantes siguen existiendo como se explica a continuación:

“Luz Teresa Ayala Castiblanco, profesional especializado 335-08: existen diez (10) cargos en la planta globalizada (folio 402) y cinco (5) en la planta de la Secretaría de Salud (folio 403)

“Elfar Danilo Leal Galindo y José Jaime Montaña Montaña, técnicos 401-10: existen ocho (8) cargos en la planta globalizada (folio 402).

“José Tarsicio Sua Velandia, auxiliar administrativo 550-10: Existen veintidós (22) cargos en la planta globalizada (folio 402), cinco (5) en la planta de la secretaría de salud (folio 404) y diez (10) en la planta de la secretaría de educación.

“Floralba Hernández Flórez y Ramón Alfonso Caballero: Jefes de División 210-03. Aunque no existen cargos de esta denominación en la planta globalizada ya que fueron reemplazados por Directores Técnicos 026-01 (folio 401), los dos accionantes pueden ser reintegrados a cualquiera de estos dieciséis (16) cargos que se crearon en la fecha que desvincularon a los accionantes ya que los requisitos son los mismos, sólo que pasaron a ser cargos de libre nombramiento y remoción. Existe además un (1) cargo en la Secretaría de Educación.

“Además de lo anterior, a folio 404 en el numeral 3 se encuentra la relación de funcionarios que se han posesionado a partir de junio de 2002, fecha de ejecutoria de la sentencia que ordenó reintegrar a los accionantes con lo que se demuestra que para los cargos que se ha ordenado reintegrar, todos ellos de carrera administrativa, existen vacantes definitivas, ya que por virtud de la inexistencia hasta el año 2005 de la Comisión Nacional del Servicio Civil no se han realizado concursos para proveerlos en forma definitiva.”

Sobre el mismo punto añade la demanda posteriormente:

“Señala el Tribunal que a folios 104 y siguientes se encuentra el material probatorio que presuntamente demuestra que los cargos fueron suprimidos por virtud de la Ley 617. Lo que allí existe es un acto administrativo (resolución 715/2002) que trata de justificar la supresión de los cargos, pero que no los soporta con ninguna prueba adicional. Contra este acto administrativo se interpuso un recurso de reposición que hasta el momento, en caso de haber sido resuelto, no fue legalmente notificado a ninguno de los accionantes, razón por la cual no se encuentra en firma dicho acto administrativo. Pero, además, a folio 401 y siguientes del proceso aparece la prueba pedida por la parte demandante en donde la oficina correspondiente de la Gobernación de Casanare certifica el número total de cargos existentes tanto en la planta globalizada que se creó en la misma fecha en que fueron desvinculados los accionantes, y las plantas de personal de las secretarías de salud y de educación que están incorporadas al Departamento de Casanare por mandato de las leyes 60 de 1993 y 715 de 2000.

“Allí se observa que para reintegrar a siete (7) accionantes existen 96 cargos entre profesionales especializados, profesionales universitarios, técnicos y auxiliares administrativos, así como 16 cargos de dirección técnica y 2 de dirección administrativa para reintegrar a los funcionarios Ramón Alfonso Caballero y Floralba Hernández, con lo cual se controvierte la excepción de inconstitucionalidad propuesta por la demanda. En el mismo documento se señala a folio 404, numeral 3, que desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia se han posesionado más de 200 funcionarios, la mayoría en provisionalidad, toda vez que los cargos allí relacionados son de carrera administrativa no convocados a concurso por el hecho notorio de la inexistencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Tan es así que con fecha mayo 23 de 2005 (...) la Oficina de Talento Humano ofició al Departamento Administrativo de la Función Pública mediante escrito D.T.H. 0207, enviando la relación de empleos provista de manera transitoria, mediante nombramiento provisional, encargo o sin proveer, desmintiendo en esta forma el alegato presentado por el apoderado de la Gobernación en el sentido de que no había cargos para el reintegro por cuanto habían sido suprimidos...”

Por lo tanto, en la demanda se solicita dejar sin efectos la providencia proferida por el Tribunal Superior de Yopal dentro del proceso ejecutivo, y ordenar que el tribunal dicte una nueva sentencia con el objeto de que se cumpla efectivamente la sentencia de reintegro.

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

13. Mediante providencia del 16 de agosto de 2005, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia negó la protección constitucional solicitada.

Afirma que contra las providencias judiciales no procede la acción de tutela, como quiera que “la tutela no es una tercera instancia a la cual pueden acudir los administrados a efectos de obtener una solución a sus conflictos de mero rango legal, o de debatir sus tesis jurídicas y probatorias sobre un determinado asunto que en su momento fue sometido a los ritos propios del proceso ordinario o especial, o para solicitar que se deje sin efecto una decisión fundamental en una interpretación normativa y/o probatoria que simplemente no se comparte.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

14. En su providencia del día 27 de septiembre de 2005, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia de primera instancia.

En la sentencia se expone que la demanda persigue “cuestionar una decisión judicial proferida dentro de un proceso ejecutivo laboral que en la actualidad se adelanta en contra del Departamento del Casanare (...) razón por la cual se puede concluir que los demandantes en tutela cuentan con la posibilidad real de presentar argumentos que respalden su posición particular y de recurrir las decisiones adversas para obtener de la justicia laboral

pronunciamientos favorables para sus intereses, circunstancia que evidencia la manifiesta improcedencia de la acción de tutela que no fue concebida para suplir los mecanismo de defensa judicial dispuestos por el legislador al interior de las actuaciones...”

I. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SALA DE REVISIÓN

15. La Sala de Revisión le ordenó a la Secretaría General que solicitara el envío del expediente del proceso ejecutivo laboral y que remitiera un cuestionario a la Gobernación de Casanare.

16. El Juzgado Laboral del Circuito de Yopal envió copias auténticas del proceso ejecutivo laboral adelantado por Elfar Danilo Leal Galindo y otros contra el Departamento de Casanare.

17. La Gobernación dio respuesta a los interrogantes planteados. En su escrito se manifiesta que los actores no han sido reintegrados, por las razones expuestas en la resolución 0715 del 9 de septiembre de 2002. Expone que en ese acto administrativo se manifestó que era imposible cumplir con el fallo judicial: “de una parte, por la supresión del cargo, convalidada ésta en la imposibilidad de reintegrar a un cargo de igual o superior categoría a los demandantes, tal y como lo certificó la Dirección de Talento Humano a través del oficio DTH N0. 09717 del 29 de julio de 2002. De otra parte el fundamento jurisprudencial, constitucional y presupuestal que rodeó la expedición de esta resolución, aunado a lo dispuesto por la Ley de Ajuste Fiscal, la cual pretendía en esencia la racionalización del gasto público...”

A continuación, la Gobernación expone que en la planta globalizada del Departamento se han provisto los siguientes cargos que responden al mismo código de las posiciones ocupadas por los actores: “profesional especializado 335-08: cinco (05) cargos; profesional universitario 340-06: veintiún (21) cargos; técnicos 401-10 Ningún (0) cargo; auxiliar administrativo 550-10: dos (02) cargos; jefe de División 210-03: Ningún (0) cargo.”

Señala que los datos presentados no incluyen lo ocurrido en las Secretarías de Educación y de Salud del Departamento, pues la Dirección de Talento Humano de la Secretaría General no posee la información sobre esas entidades. Además, aclara que los mencionados cargos que fueron provistos no fueron asignados a los actores, “pues a través de la expedición de la Resolución No. 1046 del 22 de noviembre de 2002, se sustentaron las causales de imposible ejecución del fallo judicial que ordenaba el reintegro de dichos exequible funcionarios. Así mismo, no es posible dar cumplimiento a la sentencia debido a que los cargos en que se desempeñaban los demandantes a pesar de conservar la misma denominación, código, grado, no obedecen a los mismos perfiles, requisitos y funciones de los creados posteriormente al proceso de reestructuración. No sobra advertir que en cuanto a la denominación, código y grado del cargo de Jefe de División 210-03, no fue éste incluido dentro de la nueva planta de personal.”

La Sala de Revisión también solicitó información acerca de un oficio enviado por la Directora de Talento Humano de la Gobernación de Casanare a la Oficina de Sistemas del Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante el cual le hacía llegar una “relación de los empleos públicos en vacancia definitiva, provistos de manera transitoria, mediante nombramiento provisional, o encargo o sin proveer, correspondiente a la Administración Central del Casanare.” En el auto se preguntaba si era cierto que estaban vacantes o provistos de manera transitoria varios cargos de las denominaciones, códigos y grados de los empleos de carrera que habían sido ocupados por los actores. Igualmente, se preguntaba cuántos cargos de esas denominaciones, códigos y grados estaban actualmente vacantes o provistos de manera transitoria y por qué no habían sido asignados a los actores, tal como lo había ordenado el Juzgado Laboral del Circuito de Yopal en la sentencia de

reintegro. La Gobernación reiteró que le era imposible cumplir con la orden judicial. Además, en relación con esta pregunta – aun cuando no es claro a qué se refiere – anotó: “Respecto al tercer punto fueron provistos los siguientes cargos: auxiliar administrativo 550-10: Un (01) cargo; profesional universitario 340-06: veintiún (21) cargos; profesional especializado 335-08: tres (03) cargos.”

El escrito termina con las siguientes afirmaciones:

“La administración departamental ha sido respetuosa de las instituciones judiciales, prueba de ello es la providencia de fecha 19 de agosto de 2004, emanada del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal – Sala Única de Decisión – y en virtud de ello, ha obrado bajo los principios de la equidad, moralidad y justicia frente a los exequible funcionarios demandantes reconociéndoles cuantiosas sumas de dinero por los posibles perjuicios que se les hubiere ocasionado, no obstante lo anterior, estas personas prosiguen acudiendo ante las diferentes instancias, en busca de más enriquecimiento a expensas de esta entidad. Como si fuera poco, mantienen algunos de ellos vinculaciones mediante órdenes de prestación de servicios con la misma entidad territorial.”

A la contestación se adjuntó copia de las resoluciones 715 y 1046 de 2002, emanadas de la Gobernación del Casanare. En la primera, la Gobernación resolvió abstenerse de dar cumplimiento a la orden de reintegrar a los actores, emanada del Juzgado Laboral del Circuito de Yopal. En la resolución se asegura, remitiendo a un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 12 de octubre de 2000, que la planta de la Gobernación se había reestructurado para darle cumplimiento a lo establecido en la Ley 617 de 2000. Luego se expresa que

“ante la imposibilidad del reintegro, el derecho particular de los demandantes encuentra satisfacción en el reconocimiento de los salarios dejados de devengar desde el momento de la supresión de los cargos hasta la notificación del acto administrativo que determina las causas que imposibilitan el reintegro ordenado judicialmente a los mismos. Pues se desnaturalizaría el objetivo de la supresión del empleo, como es la racionalización del gasto público.

“De igual manera, es de resaltar que, en materia presupuestal, no existen las partidas presupuestales en el ente demandado para atender la provisión de un número de cargos que fueron suprimidos de la planta antigua de personal, toda vez que en la actual planta de personal que conforma la administración central del departamento de Casanare no se crearon estos cargos ni tampoco se amplió esta estructura administrativa...

“En síntesis, el Departamento de Casanare no puede obligarse por un acto o declaración de voluntad a cumplir lo imposible, y no por ello se configura en un obstinado desacato del fallo.”

La anterior resolución fue objeto del recurso de reposición, el cual fue despachado desfavorablemente mediante la resolución 1046 del 22 de noviembre de 2002.

IV. REVISIÓN POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

CONSIDERACIONES y fundamentos

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Competencia

1. Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política.

Problema Jurídico

2. Los actores del presente proceso formaban parte de la junta directiva y de la comisión de reclamos de la Asociación de Servidores Públicos del Casanare - ASERPCA - y, en consecuencia, gozaban del fuero sindical. En el año 2001 fueron desvinculados de la administración, con ocasión de una reestructuración administrativa aprobada por la Asamblea del Departamento, dictada con fundamento en la Ley 617 de 2000.

Los actores instauraron una demanda de reintegro, por violación del fuero sindical, por cuanto fueron retirados del servicio sin que hubiera mediado una autorización judicial. El Juzgado Laboral del Circuito de Yopal determinó que el Departamento había quebrantado el fuero sindical de los actores y ordenó su reintegro. La sentencia fue confirmada por la Sala Única del Tribunal de Casanare, en el mandato referente al reintegro de los demandantes.

La Gobernación del Casanare expidió un acto administrativo en el que manifestó que no podía cumplir con la orden de reintegro, por cuanto los cargos de los empleados habían sido suprimidos. Los actores instauraron una demanda ejecutiva contra la Gobernación de

Casanare, con el objeto de lograr el cumplimiento de la sentencia de reintegro. El Juzgado Laboral del Circuito de Yopal dictó un mandamiento de pago a favor de los demandantes y ordenó el reintegro de los actores. Esta decisión fue apelada ante el Tribunal, el cual confirmó la orden de reintegro y revocó el mandamiento de pago.

Posteriormente, la Gobernación interpuso una serie de excepciones de fondo contra la demanda ejecutiva. Todas fueron negadas por el juez de primera instancia. La decisión fue apelada y el Tribunal decidió declarar probada la excepción de imposibilidad de cumplir la obligación, por haber sido suprimidos los cargos de los actores.

Los actores instauraron una acción de tutela contra la decisión del Tribunal, la cual consideran que constituye una vía de hecho por cuanto desconoce las pruebas que obran en el proceso acerca de la existencia actual de cargos equivalentes a los que ellos ocupaban.

En el presente proceso de tutela no se cuestionan las sentencias de reintegro dictadas por el Juez Laboral del Circuito de Yopal y el Tribunal de Casanare. Tampoco se debate acerca de las condenas económicas decretadas. Por lo tanto, en esta sentencia la Sala de Revisión se concentrará en la solución del siguiente problema jurídico: ¿Incurrió la Sala Única del Tribunal de Casanare en una vía de hecho al dictar su providencia del 13 de julio de 2005, en la que decidió revocar la orden del juez de primera instancia de seguir adelante la ejecución en lo referido a la orden de reintegro de los demandantes a los cargos que desempeñaban, por haber sido ellos suprimidos?

Para responder a esta pregunta la Sala de Revisión se ocupará, en primer lugar, con el debate acerca de si existen los cargos que ocuparon los actores. De acuerdo con el resultado que surja de este análisis pasará a establecer si, a la luz de la Constitución, es aceptable que una entidad administrativa, con base en un acto administrativo, se aparte del cumplimiento de una orden judicial. Luego, definirá si la jurisprudencia de la Corte Suprema

de Justicia acerca de la imposibilidad del reintegro en los casos en los que se han suprimido los empleos respectivos es aplicable a las órdenes de reintegro por violación del fuero sindical. A continuación, se precisará cuál es la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la obligación de pedir autorización judicial para proceder a desvincular del servicio a personas amparadas por el fuero sindical, en los casos en que se adelanten procesos de reestructuración o liquidación de entidades públicas.

Por otra parte, dado que en las providencias de instancia dentro del proceso de tutela se plantea también el punto de la procedencia de la acción de tutela contra sentencias, a continuación la Sala reiterará la jurisprudencia de la Corte al respecto.

Reiteración de jurisprudencia. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra acciones u omisiones judiciales

3. Vistos los antecedentes, la Sala de Revisión considera que el caso plantea un problema jurídico que ya ha sido abordado ampliamente por la jurisprudencia constitucional, a saber: ¿procede la acción de tutela, a pesar de su carácter subsidiario, contra una providencia judicial en la que presuntamente se vulneran los derechos fundamentales?

4. Como ya ha sido señalado por esta Sala en otra ocasión,¹ la sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), citada como precedente aplicable al presente caso por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, estudió la constitucionalidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, normas que regulaban el ejercicio de la acción de tutela contra sentencias judiciales. En esta sentencia se resolvió declarar inexecutable las disposiciones acusadas, por considerar que desconocían las reglas de competencia fijadas por la Constitución Política y afectaban el principio de seguridad jurídica.

5. No obstante, la decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional no se adoptó en términos absolutos, pues matizó sus efectos al prever casos en los cuales, de forma excepcional, la acción de tutela es procedente contra actuaciones que aunque en apariencia estuvieran revestidas de formas jurídicas, en realidad implicaran una vía de hecho. Al respecto dijo la Sala Plena en la mencionada sentencia C-543 de 1992:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

6. Atendiendo al efecto erga omnes de los fallos de constitucionalidad, es decir, a su fuerza vinculante, las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional pasaron a aplicar e interpretar en los casos concretos el precedente establecido por la Sala Plena. Así se hizo, por ejemplo, en las sentencias T-079 de 1993 y T-158 de 1993 - proferidas inmediatamente después de la expedición de la sentencia C-543 de 1992. En esta línea es importante citar la sentencia T-173 de 1993, en la que, con ponencia del magistrado José Gregorio Hernández Galindo -el mismo ponente de la sentencia C-543 de 1992-, se consideró lo siguiente,

“Las actuaciones judiciales cuya ostensible desviación del ordenamiento jurídico las convierte - pese a su forma - en verdaderas vías de hecho, no merecen la denominación ni tienen el carácter de providencias para los efectos de establecer la procedencia de la acción de tutela. No es el ropaje o la apariencia de una decisión sino su contenido lo que amerita la intangibilidad constitucionalmente conferida a la autonomía funcional del juez.

“(..)

“De los párrafos transcritos aparece claro que la doctrina de la Corte ha efectuado un análisis material y ha establecido una diáfana distinción entre las providencias judiciales -que son invulnerables a la acción de tutela en cuanto corresponden al ejercicio autónomo de la función judicial y respecto de las cuales existen, dentro del respectivo proceso, los medios judiciales de defensa establecidos por el ordenamiento jurídico- y las vías de hecho por cuyo medio, bajo la forma de una providencia judicial, quien debería administrar justicia quebranta en realidad los principios que la inspiran y abusa de la autonomía que la Carta Política reconoce a su función, para vulnerar en cambio los derechos básicos de las personas.

“En ese orden de ideas, la violación flagrante y grosera de la Constitución por parte del juez, aunque pretenda cubrirse con el manto respetable de la resolución judicial, puede ser atacada mediante la acción de tutela siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Constitución y no exista otro medio al alcance del afectado para la defensa de su derecho.”

7. La evolución de la jurisprudencia condujo a que, desde la sentencia T-231 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se determinara cuáles defectos podían conducir a que una sentencia fuera calificada como una vía de hecho. En la providencia se indicaron los casos excepcionales en que procede la acción de tutela, indicando que se configura una vía de hecho cuando se presenta, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos protuberantes: (1) defecto sustantivo, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (2) defecto fáctico, que ocurre cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (3) defecto orgánico, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y, (4) defecto procedimental que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

Esta doctrina constitucional ha sido precisada y reiterada en varias sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentran las sentencias SU-1184 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y SU-159 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

8. Ahora bien, en los últimos años se ha venido presentando una evolución de la jurisprudencia constitucional acerca de las situaciones que hacen viable la acción de tutela contra providencias judiciales. Este desarrollo ha conducido a la conclusión de que las sentencias judiciales pueden ser atacadas mediante la acción de tutela por causa de otros defectos adicionales, y de que, dado que esos nuevos defectos no implican que la sentencia sea necesariamente una “violación flagrante y grosera de la Constitución”, es más adecuado utilizar el concepto de “causales genéricas de procedibilidad de la acción” que el de “vía de hecho.” En la sentencia T-774 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se describe la evolución presentada de la siguiente manera:

“(…) la Sala considera pertinente señalar que el concepto de vía de hecho, en el cual se funda la presente acción de tutela, ha evolucionado en la jurisprudencia constitucional. La Corte ha decantado los conceptos de capricho y arbitrariedad judicial, en los que originalmente se fundaba la noción de vía de hecho. Actualmente no ‘(…) sólo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad). Debe advertirse que esta corporación ha señalado que toda actuación estatal, máxime cuando existen amplias facultades discrecionales (a lo que de alguna manera se puede asimilar la libertad hermenéutica del juez), ha de ceñirse a lo razonable. Lo razonable está condicionado, en primera medida, por el respeto a la Constitución.’⁴ En este caso (T-1031 de 2001) la Corte

decidió que la acción de tutela procede contra una providencia judicial que omite, sin razón alguna, los precedentes aplicables al caso o cuando 'su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados.'

"Este avance jurisprudencial ha llevado a la Corte a remplazar '(...) el uso conceptual de la expresión vía de hecho por la de causales genéricas de procedibilidad.' Así, la regla jurisprudencial se redefine en los siguientes términos,

'Por lo anterior, todo pronunciamiento de fondo por parte del juez de tutela respecto de la eventual afectación de los derechos fundamentales con ocasión de la actividad jurisdiccional (afectación de derechos fundamentales por providencias judiciales) es constitucionalmente admisible, solamente, cuando el juez haya determinado de manera previa la configuración de una de las causales de procedibilidad; es decir, una vez haya constatado la existencia de alguno de los seis eventos suficientemente reconocidos por la jurisprudencia: (i) defecto sustantivo, orgánico o procedimental; (ii) defecto fáctico; (iii) error inducido; (iv) decisión sin motivación, (v) desconocimiento del precedente y (vi) violación directa de la Constitución.'⁵

"Esta posición fue reiterada recientemente en la sentencia T-200 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas), caso en el que se confirmó la decisión de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de conceder una tutela por haberse incurrido en una 'vía de hecho'.⁶

9. Por lo tanto, coincide parcialmente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con la Sala de Casación Laboral en reconocer la obligatoriedad que tienen en el sistema jurídico colombiano las sentencias de constitucionalidad, específicamente la sentencia C-543 de 1992, pero no comparte el criterio según el cual en dicha sentencia se decidió que era

contrario a la Constitución Política de 1991 el que proceda una acción de tutela contra una actuación judicial, incluso cuando esta configure una vía de hecho.

La Corte ha indicado que, en lugar de descartar de manera absoluta la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, debe verificarse en cada caso concreto si ella es procedente, observando si reúne los estrictos requisitos precisados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El artículo 86 de la Constitución dice que la tutela procede cuando los derechos fundamentales “resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Los jueces son autoridades públicas y sus providencias constituyen su principal forma de acción. Además, como se dijo, la Corte Constitucional en sus salas de revisión y en su Sala Plena ha reiterado que la tutela sí procede contra providencias judiciales cuando éstas constituyen vías de hecho. También ha proferido sentencias de constitucionalidad con efectos erga omnes en el mismo sentido.⁷

No desconoce esta Sala de Revisión que una sentencia, como cualquier texto, es objeto de interpretación. Empero, así como esta Corporación ha reconocido que quien interpreta con autoridad las sentencias de la Corte Suprema de Justicia es la propia Corte Suprema de Justicia – en razón a que su doctrina relativa al alcance de las leyes en el ámbito de su competencia como “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria” (artículo 234 C.P.), constituye un derecho viviente⁸ -, es obvio que quien interpreta con autoridad las sentencias de la Corte Constitucional es la misma Corte Constitucional.

10. Finalmente, es importante señalar que en la Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la expresión “ni acción”, que hacía parte del artículo 185 de la Ley 906 de 2004 (nuevo Código de Procedimiento Penal). Dicha expresión fue declarada inconstitucional por cuanto desconoce

el principio de supremacía de la Constitución (art. 4º C.P.), al restringir el alcance de un mecanismo constitucional que, como la acción de tutela, fue diseñado para la protección de los derechos fundamentales frente a “cualquier autoridad pública” (artículo 86 C.P). La Corte distinguió en este fallo, que tiene efectos erga omnes, que una cosa es que el legislador no permita la utilización de recursos contra las sentencias que resuelvan el recurso extraordinario de casación en materia penal, en desarrollo de su libertad de configuración, y otra muy distinta que excluya la procedencia de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución para la protección de los derechos fundamentales contra toda acción u omisión de cualquier autoridad pública, concepto que evidentemente también incluye a las autoridades judiciales.

De esta manera, en una sentencia que produce efectos erga omnes, se reafirmó la posición que ha venido adoptando la Corte Constitucional desde 1993, la cual reitera la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales en casos excepcionales y estima contrario a la Carta que se excluya de manera general y absoluta la interposición de la acción de tutela contra providencias judiciales, incluidas las proferidas por la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado.

El debate sobre la existencia de los cargos que ocuparon los actores

11. La Gobernación de Casanare planteó dentro del proceso ejecutivo que no podía cumplir la orden de reintegro de los demandantes, por cuanto sus cargos habían sido eliminados y no existían empleos equivalentes. Esta posición fue aceptada por el Tribunal Superior de Yopal en su providencia del día 13 de julio de 2005. En consecuencia, decidió revocar la orden de reintegro dictada por el Juzgado Laboral del Circuito, por cuanto era de imposible cumplimiento.

Los actores de la tutela consideran que el Tribunal se equivoca al afirmar que los cargos

José Tarsicio Sua Velandia Auxiliar administrativo 550-10

Floralba Hernández Flórez Jefe de División 210-03

Ramón Alfonso Caballero Jefe de División 210-03

12. Para iniciar el análisis es importante mencionar que el mismo apoderado de los demandantes manifiesta que los cargos de Jefe de División 210-03 fueron suprimidos. Al mismo tiempo, él afirma que los actores que ocupaban esos cargos pueden ser nombrados en las posiciones de directores técnicos 026-16, por cuanto para poder ocupar estos puestos se debe cumplir con los mismos requisitos que para los de Jefes de División 210-03. Él agrega que, en realidad, el único cambio sustantivo que se dio en relación con estas posiciones fue el de retirarles su condición de cargos de carrera, para convertirlos en puestos de libre nombramiento y remoción.

13. El 31 de julio de 2001, el Gobernador del Casanare dictó el Decreto 0118 de 2001, “por el cual se suprime y establece la nueva planta de personal de la administración central del Departamento de Casanare y se dictan otras disposiciones.”

Como se señala en sus considerandos, este decreto complementa el decreto 0117 del mismo año, que modificó la estructura organizacional del Departamento, por cuanto “para adecuar la planta a la nueva estructura organizacional, racionalizar el gasto y garantizar la ejecución de los planes y programas y el cumplimiento de las funciones y la misión institucional, se hace indispensable modificar la planta de personal del Departamento de Casanare.” Además, en los considerandos se manifiesta que “la Ley 617 de 2000 estableció los límites de gastos a los que deberá someterse el departamento de Casanare.”

El artículo 1º del Decreto 0118 dispone la supresión de una serie de cargos. Luego, el artículo 2º establece la nueva planta de personal. A su vez, en el artículo 7º se regula el retiro del servicio de los empleados con fuero sindical:

“Artículo 7º. Retiro del servicio de empleados con fuero sindical. De conformidad con lo dispuesto en el art. 147 del Decreto 1572 de 1998, para el retiro del servicio de los empleados de carrera con fuero sindical a los cuales se les suprime su empleo, de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto, deberá previamente obtenerse la autorización judicial correspondiente.

“En consecuencia, la supresión del empleo en tales casos, se perfeccionará y se hará efectiva una vez se cumpla el requisito antes mencionado.”

De acuerdo con el artículo 2º la nueva planta de personal se integra de la siguiente manera:

“Artículo 2º. Planta de personal. Las funciones propias de la Administración Central de del Departamento de Casanare serán cumplidas por la planta de cargos que se relaciona a continuación:

“DESPACHO DEL GOBERNADOR (...)

“(...)

“PLANTA GLOBAL

No. de cargos

Denominación del empleo

Código

Grado

6

Secretario de Despacho

020

09

1

Director de Departamento Administrativo

055

09

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Director Administrativo

009

01

16

Director Técnico

026

01

7

Jefe de Oficina Asesora

115

10

12

Asesor

105

01

1

Almacenista general

215

03

11

Profesional especializado

335

08

35

Profesional universitario

340

06

4

Profesional universitario

340

05

5

Profesional universitario

340

04

8

Técnico

401

10

1

Técnico

401

08

2

Técnico

401

06

5

Técnico

401

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

7

Técnico

401

03

17

Técnico

401

02

8

Técnico

401

01

10

Secretario

540

10

21

Auxiliar Administrativo

550

10

1

Auxiliar Administrativo

550

09

3

Conductor mecánico

601

08

6

Auxiliar administrativo

550

06

1

Auxiliar administrativo

550

05

4

Auxiliar administrativo

550

04

2

Auxiliar de servicios generales

605

02

2

Operario

625

02

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De la tabla anterior se deduce que la reestructuración de la planta de personal efectuada

mediante el Decreto 0118 de 2001 no significó la eliminación de todos los cargos equivalentes a los ocupados por los demandantes, e incluso que aún después de ella existían muchos cargos del mismo orden. En efecto, en la estructura de la planta de personal se encuentran once (11) cargos equivalentes al ejercido por Luz Teresa Ayala Castiblanco (Profesional especializado 335-08); treinta y cinco (35) posiciones como las que desempeñaban Johnny Rafael Martelo, Martha Luz Medina Prada y Julieta Palacio (Profesional universitario 340-06); ocho (8) puestos como los que ocupaban Elfar Danilo Leal Galindo y José Jaime Montaña Montaña (Técnico 401-10) y veintiún (21) cargos idénticos al desempeñado por José Tarsicio Sua Velandia (Auxiliar administrativo 550-10).

14. A folios 401 ss. del proceso ejecutivo laboral consta la respuesta del Director de Talento Humano de la Gobernación al Juzgado Laboral del Circuito acerca del número de cargos de la Gobernación. En el documento, fechado el 16 de febrero de 2005, se expresa, en las partes pertinentes:

“1. El total de cargos de la planta de personal de la Administración Central del Departamento de Casanare que maneja la Dirección de Talento Humano de la Secretaría General es de doscientos cuatro (204) cargos de la planta central de la Administración Departamental, uno (1) con fuero sindical y setenta y tres (73) cargos de la planta central de la Secretaría de Salud Departamental, discriminados así:

“PLANTA CENTRAL ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL

“NIVEL DIRECTIVO (...)

“(…)

“NIVEL PROFESIONAL

Cargo

Código

Grado

Número

PROFESIONAL ESPECIALIZADO

335

08

10

PROFESIONAL UNIVERSITARIO

340

06

32

PROFESIONAL UNIVERSITARIO

340

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3

PROFESIONAL UNIVERSITARIO

340

04

5

PILOTO DE AVIACIÓN

375

10

1

TOTAL

51

“NIVEL TÉCNICO

Cargo

Código

Grado

Número

TÉCNICO

401

10

8

TÉCNICO

401

08

1

TÉCNICO

401

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4

TÉCNICO

401

04

5

TÉCNICO

401

03

7

TÉCNICO

401

02

17

TÉCNICO

401

01

8

TOTAL

50

“NIVEL ADMINISTRATIVO

Cargo

Código

Grado

Número

SECRETARIA

540

10

12

AUXILIAR ADMINISTRATIVO

550

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

22

AUXILIAR ADMINISTRATIVO

550

09

1

AUXILIAR ADMINISTRATIVO

550

06

6

AUXILIAR ADMINISTRATIVO

550

05

1

AUXILIAR ADMINISTRATIVO

550

04

4

TOTAL

46

“(…)

“PLANTA CENTRAL SECRETARÍA DE SALUD

“NIVEL DIRECTIVO (…)

“(…)

“NIVEL PROFESIONAL

Cargo

Código

Grado

Número

PROFESIONAL ESPECIALIZADO

335

10

1

PROFESIONAL ESPECIALIZADO

335

08

5

PROFESIONAL UNIVERSITARIO

340

07

2

PROFESIONAL UNIVERSITARIO

340

06

14

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“(…)

“Es importante anotar que la anterior información no incluye el personal docente ni administrativo del Sistema General de Participaciones de la secretaria de educación del Departamento, ni tampoco la planta transitoria de la secretaría de Salud Departamental, pues la Dirección de Talento Humano de la Secretaría General no posee ninguna información sobre dichas plantas...”

A continuación, en su oficio de respuesta el Director de Talento Humano hace una “relación de los empleados que se han posesionado después del 6 de junio de 2002 hasta la fecha, en la planta de personal de la Administración Central del Departamento de Casanare...” De esa relación se extrae que entre los años 2002 y 2005 fueron nombrados ocho (8) profesionales especializados, treinta y cinco (35) profesionales universitarios, diecisiete (17) técnicos y veinte (20) auxiliares administrativos, aun cuando en el listado no se especifica el código y el grado de los cargos.

Finalmente, el oficio termina con la siguiente anotación: “La anterior relación incluye encargos, comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción, reemplazos de licencias de maternidad y demás novedades administrativas. Igualmente, le comunico que para el año 2002, el personal de planta de la Secretaría de Salud Departamental tomaba posesión en dicha Secretaría; por tanto, la Dirección de Talento Humano de la Secretaría General no posee información al respecto, por lo cual se sugiere muy respetuosamente solicitar lo referente a las posesiones del personal de Salud para el año 2002 en la Secretaría de Salud Departamental.”

15. A folios 428 ss. del proceso ejecutivo laboral consta la respuesta del Secretario de Educación y Cultura de la Gobernación al Juzgado Laboral del Circuito acerca del número de cargos de esa Secretaría. En el documento, con fecha 28 de febrero de 2005, se expresa, en las partes pertinentes:

“1. La Secretaría de Educación tiene a su cargo el manejo de las Plantas de Personal Docente y Administrativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones y es administrada por la Dirección Administrativa. Se encuentra distribuida de la siguiente manera: 212 cargos directivos docentes, 2742 cargos docentes y 199 cargos administrativos discriminados así:

“A. PLANTA DOCENTE Y DIRECTIVA DOCENTE (...)

“(...

“B. PLANTA DE PERSONAL ADMINISTRATIVO (...)

“(...

“Durante la vigencia 2004 se adopta la nueva nomenclatura y codificación de la Planta de Personal Administrativo a través de la Resolución 1262 del 12 de abril de 2004, atendiendo lo establecido en el artículo 13 del Decreto 3020 de 2002.

“De la misma manera, a través de la Resolución No. 1290 del 29 de abril de 2004 se convirtieron cuatro (4) cargos vacantes en cargos de mayor o menor categoría de acuerdo a las necesidades de personal administrativo para las instituciones educativas del Departamento, quedando una Planta de 199 cargos administrativos distribuidos de la siguiente manera:

“NIVEL TÉCNICO

Cargo

Código

Grado

Número

TÉCNICO

401

10

1

TÉCNICO

401

09

2

TÉCNICO

401

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2

TÉCNICO

401

05

4

TÉCNICO

401

06

1

TOTAL

10

“(...)”

Al documento se anexa un listado de 18 páginas “con la relación de personas que se han posesionado después del 6 de junio de 2002 hasta la fecha (...) la cual incluye tanto el personal nombrado en la Planta de Personal Docente, Directivo Docente y Administrativo como personal de órdenes de prestación de servicios.” En el listado se hace referencia - en forma general - a administrativos y a docentes.

16. A la demanda de tutela se anexó copia del oficio radicado con el número 009477, enviado el 23 de mayo de 2005 por la Directora de Talento Humano de la Gobernación de Casanare a la Oficina de Sistemas del Departamento Administrativo de la Función Pública, en Bogotá, en el que se manifiesta que para dar cumplimiento a la Circular No. 1000-02-2005, le hacía llegar “la información correspondiente a la relación de los empleos públicos en vacancia definitiva, provistos de manera transitoria, mediante nombramiento provisional, encargo o sin proveer, correspondiente a la Administración Central del Departamento de Casanare.”

En el documento anexo se encuentra el siguiente cuadro acerca de los cargos vacantes o provistos de manera transitoria. Del cuadro se han retirado los datos referidos al salario y a la jornada laboral - esto último, puesto que todos son de tiempo completo:

Código

Denominación

Grado

Nivel

Vacantes definitivas con nombramientos provisionales

Vacantes definitivas con encargos

Vacantes definitivas sin proveer

340

Profesional universitario

04

3

1

0

0

340

Profesional universitario

05

3

2

0

1

340

Profesional universitario

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3

20

0

0

340

Profesional universitario

07

3

2

0

0

335

Profesional especializado

08

3

3

0

1

335

Profesional especializado

10

3

0

0

1

105

Asesor

01

1

11

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1

423

Técnico en salud

01

4

23

0

5

401

Técnico

01

4

1

0

0

401

Técnico

02

4

3

0

0

401

Técnico

03

4

1

0

0

401

Técnico

04

4

1

0

0

401

Técnico

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

4

1

0

0

401

Técnico

08

4

1

0

0

550

Auxiliar administrativo

10

6

1

0

0

605

Auxiliar servicios generales

02

7

1

0

0

550

Auxiliar administrativo

05

6

4

0

0

527

Auxiliar lab. Clínico

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

6

1

0

0

De la tabla anterior se infiere que hay un buen número de empleos vacantes que se corresponden con los cargos, los grados y los niveles de varios de los demandantes.

17. En vista de lo anterior, tal como se señaló en el numeral 15 de los Antecedentes, la Sala de Revisión le solicitó a la Gobernación que le brindara información sobre distintos puntos. La Gobernación insistió en que los cargos de los actores habían sido suprimidos y que por eso no había podido reintegrar a los actores. Luego, manifestó que, a partir de mayo de 2002, se han provisto los siguientes cargos equivalentes a los de los actores:

“profesional especializado 335-08: cinco (05) cargos; profesional universitario 340-06: veintiún (21) cargos; técnicos 401-10 Ningún (0) cargo; auxiliar administrativo 550-10: dos (02) cargos; jefe de División 210-03: Ningún (0) cargo.”

Indicó que estos datos no incluyen los movimientos de personal presentados en las Secretarías de Educación y de Salud del Departamento, pues la Dirección de Talento Humano de la Secretaría General no posee la información sobre esas entidades.

Después anota que los cargos mencionados no fueron adjudicados a los demandantes, “por cuanto a pesar de conservar la misma denominación, código, grado, no obedecen a los mismos perfiles, requisitos y funciones de los creados posteriormente al proceso de reestructuración.”

Finalmente, en relación con el oficio enviado al Departamento Administrativo de la Función Pública al que se hace referencia en el punto anterior, la Gobernación manifestó que de los cargos allí enlistados se habían provisto los siguientes: “auxiliar administrativo 550-10: Un (01) cargo; profesional universitario 340-06: veintiún (21) cargos; profesional especializado 335-08: tres (03) cargos.”

La contestación de la Gobernación permite concluir, entonces, que en esa Administración sí hay cargos equivalentes a los que desempeñaban la mayoría de los actores en el momento de ser desvinculados.

18. Las constataciones hasta ahora efectuadas habrían de conducir a declarar que la Gobernación debe reincorporar a los trabajadores, en un cargo equivalente al que desempeñaban en el momento en que fueron desvinculados de la administración departamental.

Sin embargo, en el material probatorio que reposa en el expediente se observan distintos

obstáculos para poder dictar esa orden. En primer lugar, la Sala de Revisión advierte que en los datos aportados sobre los cargos de la planta de personal del Departamento que tienen la misma nomenclatura que los que ocupaban los actores no se señala si esas posiciones están ocupadas actualmente por funcionarios de carrera, información que es muy importante puesto que si esto es así ellos tendrían derecho a permanecer en sus puestos.

De otra parte, en el proceso no aparece cuál es la especialidad laboral de los actores. Es decir, es claro que cuatro de ellos ocupaban cargos de profesionales, dos de técnicos, uno de auxiliar administrativo y dos de jefes de división. Pero de allí no se deduce cuál es la profesión específica de cada uno de los demandantes.

Asimismo, al leer el escrito enviado por la Directora de Talento Humano de la Gobernación del Casanare al Departamento Administrativo de la Función Pública se advierte que los requisitos para ocupar cargos de igual denominación, código y grado no son los mismos, sino que ello depende de la oficina a la que está asignada el empleo.⁹

Lo anterior permite comprender lo manifestado por la Dirección de Talento Humano de la Gobernación del Casanare en su escrito de respuesta al cuestionario enviado por la Sala de Revisión acerca de que los cargos no habían sido asignados a los demandantes, “por cuanto a pesar de conservar la misma denominación, código, grado, no obedecen a los mismos perfiles, requisitos y funciones de los creados posteriormente al proceso de reestructuración.”

Por lo tanto, esta Sala estima que, desde esta perspectiva, no cuenta con los elementos suficientes para ordenar el reintegro definitivo de los actores. De las pruebas aportadas no se deduce cuál es la especialidad de los actores de la presente tutela ni si los actores cumplen con los requisitos para ocupar los cargos que entrarán a concurso próximamente. Tampoco consta en el expediente información sobre el manual de funciones de la Gobernación, que es

el documento que indica la distribución de los cargos dentro de la entidad.

Igualmente, la Sala de Revisión encuentra que no puede dar la orden de reintegro de manera automática, pues no tiene información sobre la condición en que se efectuó el nombramiento de las personas que están desempeñando actualmente cargos equivalentes a los que ocupaban los actores. Es decir, la Sala no conoce si ellos ingresaron a la administración a través de concurso de mérito. Además, esa orden afectaría los derechos de terceros que no han sido parte dentro del proceso.

Cabe anotar que en el expediente de tutela reposan dos hojas tituladas “Relación de cargos para posibles reintegros fallo judicial”, en las que se señalan diferentes posiciones que podrían ocupar los actores del presente proceso en distintas dependencias, reemplazando a personas nombradas en provisionalidad o como funcionarias de libre nombramiento y remoción. De su lectura se podría llegar a deducir que sí hay posiciones disponibles para los actores, lo cual podría contradecir todas las afirmaciones de la administración departamental. Sin embargo, en el expediente no aparece qué oficina o quién es el autor del documento, razón por la cual no puede ser utilizado como base para determinar que sí existen las plazas que podrían ser ocupadas por los demandantes.

Las sentencias de reintegro y la respuesta de la Administración. ¿Puede la Administración, a través de la expedición de un acto administrativo, eximirse de cumplir una sentencia que ordena el reintegro por violación del fuero sindical?

19. De lo expuesto en el punto anterior se podría deducir que la solicitud de tutela presentada por los actores debería ser denegada. No será esta, sin embargo, la decisión de la Sala, por las razones que se anotan a continuación.

20. Luego de ser retirados del servicio, los actores instauraron una acción de reintegro por fuero sindical, en la cual obtuvieron fallos favorables en las dos instancias. En vista de ello, el Departamento expidió la resolución 715 del 9 de septiembre de 2002, en la cual se manifiesta que el reintegro era imposible, por cuanto los cargos habían sido eliminados en la reestructuración administrativa.

La Administración Departamental obró de conformidad con lo expresado en distintos conceptos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. En el concepto radicado con el número 1208, C.P. Augusto Trejos Jaramillo, dictado el 8 de octubre de 1999, la Sala resolvió una consulta elevada por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural acerca de si era obligatorio cumplir sentencias judiciales que habían ordenado el reintegro de trabajadores, a pesar de que su cargo había sido suprimido como consecuencia de la liquidación o reestructuración de entidades del sector agropecuario. En aquella ocasión la Sala manifestó: 10

“En estas condiciones, en criterio de la Sala, las entidades afectadas con las decisiones judiciales deben proferir un acto administrativo en el cual expongan las causas que hacen imposible el reintegro, para el cumplimiento de las respectivas sentencias; a la vez, reconocer y ordenar el pago de los salarios y demás emolumentos legales y convencionales dejados de percibir, desde el momento de su despido y hasta la fecha en que se le comunique al extrabajador la imposibilidad jurídica de reintegrarlo. “

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Luego, en el concepto radicado con el número 1236, C.P. Augusto Trejos Jaramillo, dictado el 25 de noviembre de 1999, en relación con una consulta elevada acerca de si se debía cumplir una sentencia que ordenó el reintegro de un trabajador, a pesar de que su cargo ya no existía, la Sala conceptuó que “[l]a no existencia de cargos de trabajadores oficiales en la

planta de personal del Instituto, hace imposible física y jurídicamente el cumplimiento de la sentencia...” La Sala reiteró que en estos casos la entidad condenada en la sentencia de reintegro debía expedir una resolución en la que expusiera las causas por las cuales no podía cumplir la orden judicial:

“(...) el cumplimiento del fallo judicial siempre estará sujeto a que la obligación que contiene de dar hacer o no hacer sea jurídica y físicamente posible de cumplir por parte del sujeto procesal condenado lo cual significa que, para que el citado Instituto pudiera llevar a cabo el reintegro ordenado, sería necesaria la existencia de cargos de trabajador oficial en su planta de personal.

“En estas condiciones, en criterio de la Sala, la entidad afectada con la decisión judicial debe proferir un acto administrativo en el cual exponga las causas que hacen imposible el reintegro ordenado en la respectiva sentencia, como es el hecho de que no existan en su actual planta de personal empleos de “igual o superior categoría” al desempeñado por el ex trabajador, dadas las funciones que cumplía y la naturaleza de los cargos que ahora la conforman -empleos públicos de carrera administrativa...

“(...

“Ante la imposibilidad de reintegro, la procedencia del pago de salarios y prestaciones dejados de percibir opera desde el momento en que fue desvinculado el trabajador y hasta cuando se le notifique el acto administrativo a que se aludió anteriormente.

“La Sala advierte, sin que ello implique cuestionamiento alguno a la decisión judicial, que a

términos del numeral 5, del artículo 8o. del decreto legislativo 2351 de 1965, de todos modos el pago de la indemnización se torna en efectiva retribución para el trabajador, en subsidio del reintegro, ante la circunstancia de la inexistencia de cargo equivalente.”

En igual sentido se pronunció la Sala en el concepto 1302, fechado el 12 de octubre de 2000, C.P. Augusto Trejos Jaramillo, ante una consulta elevada por el Ministro del Transporte en relación con el mismo punto. Dijo en aquella ocasión la Sala:

“Se pregunta si deben seguir acatándose fallos que ordenan el reintegro de trabajadores oficiales a cargos inexistentes en la planta y que, por tal motivo, no tienen funciones asignadas y no cuentan con 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 del 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 los salarios y prestaciones dejados de devengar desde el momento de la supresión del cargo hasta la notificación de dicho acto. Con ello, considera la Sala, se satisface el derecho particular del demandante y se deja a salvo el interés general que dio lugar a la reestructuración del Ministerio de Transporte.

“El valor que por concepto de salarios y prestaciones dejados de percibir reconozca la administración tiene carácter indemnizatorio, en cuanto restituye el perjuicio que el acto declarado nulo generó al demandante. Y el no reintegro al cargo se ve compensado con la indemnización que en cumplimiento del artículo 148 del decreto 2171 de 1992, pagó la entidad al extrabajador por la supresión del empleo.”

21. Esta Sala de Revisión no comparte el criterio de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. En aquellos casos en los que la Administración ha sido condenada judicialmente a reintegrar a un servidor, por violación del fuero sindical, no es admisible que esa orden judicial sea ignorada a través de un acto administrativo en el que se justifica el incumplimiento. Aceptar eso significaría tolerar el desconocimiento de una decisión judicial.

El cumplimiento de las órdenes judiciales es un requisito fundamental para la vigencia del Estado de derecho. No acatar las providencias judiciales constituye una vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. Además, significa una vulneración de los principios constitucionales de la separación de poderes y de colaboración armónica entre los mismos.

Desde sus primeras sentencias, la Corte Constitucional ha señalado cuán importante es el cumplimiento de las sentencias judiciales para el Estado de derecho. Por eso, en la Sentencia T-554 de 1992¹¹ se manifestó incluso que el derecho a que se cumplan las providencias judiciales es un derecho fundamental:

“Cumplimiento de las sentencias en el nuevo marco constitucional”

“3. 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.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“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 justicia¹ (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huérfanas, 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”.

Igualmente, en la Sentencia T-553 de 1995¹³ se expresó sobre este punto:

“La vigencia de un orden justo no pasaría de ser una mera consagración teórica plasmada en el preámbulo del Estatuto Superior, si las autoridades públicas y privadas, no estuvieran obligadas a cumplir íntegramente las providencias judiciales ejecutoriadas. Acatamiento que debe efectuarse de buena fe, lo que implica que el condenado debe respetar íntegramente el contenido de la sentencia, sin entrar a analizar la oportunidad, la conveniencia, o los intereses de la autoridad vencida dentro del proceso, a fin de modificarlo.

“La observancia de las providencias ejecutoriadas, además de ser uno de los soportes del Estado Social de Derecho, hace parte del derecho de acceder a la administración de justicia - artículo 229 Superior-. Este se concreta no sólo en la posibilidad de acudir al juez para que decida la situación jurídica planteada, sino en la emisión de una orden y su efectivo cumplimiento; valga decir, en la aplicación de la normatividad al caso concreto.

“En tal virtud, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo dispuesto en la providencia judicial que le fue adversa, no sólo vulnera los derechos que a través de esta última se han reconocido a quien invocó protección, sino que desacata una decisión que hizo

tránsito a cosa juzgada. Si tales derechos son fundamentales, el desconocimiento de la sentencia que los ampara viola el Ordenamiento Superior, también por esa razón.”

Más recientemente, en la sentencia T-323 de 2005¹⁴ se manifestó:

“12.- En las sentencias T-313 de 1995, T-455 de 1995, T-395 de 2001 y T-029 de 2004¹⁵ se analizó qué ocurre cuando la entidad contra quien se dio la orden de reintegro desaparece, es sustituida o entra en liquidación. Este Tribunal ha señalado que el trabajador no puede quedar desamparado y que corresponde al juez de tutela ordenar que el reintegro ya decidido por sentencia del juez ordinario sea cumplido.

“Según la jurisprudencia referida, ‘como la 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’¹⁶. En efecto, según lo señalado a lo largo de la presente providencia, los ciudadanos tienen derecho a que se dé cumplimiento a las decisiones proferidas por el juez competente y que se encuentren ejecutoriadas en debida forma. De esta manera, la entidad de derecho público o el particular que se sustraiga a la obligación de cumplirlas quebranta principios fundantes del Estado de Derecho e incurre en vulneración de los derechos fundamentales del extrabajador que obtuvo la orden de reintegro.”

Así, pues, el argumento esgrimido por la Gobernación de Casanare no es constitucionalmente suficiente para justificar el incumplimiento de una sentencia judicial, por cuanto comporta

una vulneración de principios basilares del Estado colombiano y de los derechos fundamentales de los actores de la demanda de reintegro - fuero sindical.

22. La administración no puede sustraerse del cumplimiento de una sentencia con la expedición de un acto administrativo en el que concluye motu proprio que no puede cumplir las órdenes.

Ahora bien, el proceso especial de reintegro - fuero sindical está dirigido a establecer si una persona que gozaba del fuero fue retirada del servicio sin cumplir con los requisitos legales. El proceso no tiene por fin observar si la reestructuración o la liquidación de una entidad implicó que el cargo de un dirigente sindical fuera eliminado, razón por la cual podría ser materialmente imposible reincorporarlo a esa entidad.¹⁷

Por eso, bien puede ocurrir que luego de proferida una sentencia de reintegro en la que se ordena la reincorporación de un dirigente sindical que fue retirado del servicio sin cumplir con los requisitos legales surjan objeciones como las manifestadas por la Gobernación de Casanare. Sin embargo, ello no significa que la administración pueda dejar de cumplir con la orden judicial de manera unilateral.

Para situaciones como la que se analiza, la Corte ya ha resuelto que si la administración considera que es imposible cumplir con una sentencia de reintegro deberá acudir a la justicia laboral para que, a través de un proceso ordinario, el juez laboral declare si es imposible el reintegro y determine la indemnización correspondiente. Así, en la sentencia T-029 de 2004,¹⁸ que trató sobre el despido de una persona amparada con fuero sindical, en una empresa en liquidación, la Corte reiteró que los trabajadores que gozan de fuero no pueden ser despedidos sin la respectiva autorización judicial, pero anotó a continuación que si la empresa considera que el reintegro ordenado judicialmente no era posible, debía demostrarlo ante el juez laboral:

“En suma, para despedir o desmejorar a un trabajador amparado con fuero sindical, el patrono deberá obtener permiso del juez laboral, so pena de ser condenado al reintegro o en general al restablecimiento de las condiciones laborales del trabajador aforado, sin perjuicio, claro está, del derecho del patrono a obtener una decisión judicial, con sujeción al debido proceso, cuando, no obstante su incuria en obtener el permiso, el reintegro del trabajador no resulta posible, caso en el que el Juez de la causa, mediante un proceso ordinario, deberá determinar, con la comparecencia del trabajador, si el reintegro efectivamente no resulta posible, y determinar en consecuencia la indemnización que al trabajador habrá de corresponderle en compensación.”

Esta posición fue reiterada en la ya mencionada sentencia T-323 de 2005, que trató sobre una demanda ejecutiva instaurada por un trabajador que perseguía que se cumpliera una sentencia de reintegro, conducta que la entidad demanda consideraba imposible por cuanto se encontraba en liquidación, la Corte indicó:

“De lo anterior se desprende, entonces, que una vez proferida la orden de reintegro contra una entidad, ésta no puede, aduciendo encontrarse en proceso de liquidación, sustraerse al cumplimiento de la misma mediante la simple expedición de un acto administrativo que declare su imposibilidad para cumplirla. Debe, entonces, iniciar proceso ordinario ante la jurisdicción ordinaria laboral para que sea ésta quien determine si el reintegro efectivamente no resulta posible, atendiendo las actuales circunstancias en que se encuentra la entidad y, de igual forma, precise la indemnización para compensar al extrabajador.”

Por lo tanto, en la parte resolutive se ordenó a la entidad demandada que diera cumplimiento a la orden de reintegro, y luego se acotó:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Si considera que dicha orden de reintegro es de imposible cumplimiento jurídica y materialmente, contará con un término no superior a quince (15) días hábiles, a partir de la notificación de este fallo, para promover proceso ordinario laboral a fin de demostrar tal situación de imposibilidad, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.”

También en la Sentencia T-1108 de 200519 la Corte señaló que si una entidad considera que no puede cumplir una orden judicial de reintegrar a un trabajador debe iniciar un proceso laboral ordinario para demostrarlo. La providencia versó sobre la demanda de tutela presentada por una persona contra las sentencias laborales que habían denegado su reintegro a una entidad, a pesar de que gozaba del fuero sindical y había sido despedida de la entidad sin contar con la autorización judicial respectiva. La Corte determinó que el juez laboral debió haber concedido el reintegro y a continuación expresó:

“Así las cosas, lo pertinente en este caso concreto es ordenar el reintegro y trasladar a la entidad respectiva, esto es, a la Alcaldía Municipal de Itagüí la carga de demostrar la imposibilidad de su cumplimiento, a fin de que el trabajador afectado pueda oponerse a la providencia. En este orden de ideas, la posibilidad o imposibilidad de reincorporación del empleado o trabajador debe determinarse mediante proceso ordinario laboral. Cuando en

desarrollo de tal proceso se compruebe que no es posible el reintegro, entonces, el juez determinará lo concerniente a la indemnización a que haya lugar. Procede, pues, la Sala a revocar la decisión proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y a conceder, en su lugar, el amparo.”

Por lo tanto, debe concluirse que es inaceptable la posición asumida por la Gobernación de Casanare – así esta se base en los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado – en el sentido de considerar que una orden judicial de reintegro de un trabajador puede ser desatendida si se expide un acto administrativo en el que se señale la imposibilidad de cumplirla. Como se ha indicado, esta situación entraña una vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia, además del desconocimiento de los principios de separación y colaboración armónica de los poderes.

Para situaciones en las que la Administración señala que no puede cumplir una orden judicial de reintegro, la Corte ha establecido que la entidad condenada judicialmente debe acudir a la justicia laboral para solicitar que ésta declare que la Administración está realmente impedida para reincorporar al trabajador. De esta manera, no es el trabajador amparado por una sentencia de reintegro el que debe entablar un proceso ejecutivo para lograr que la providencia se cumpla. Además de que ello genera muchas complicaciones probatorias y procesales, tal como se ha observado en este proceso, lo cierto es que es a la Administración a la que le corresponde la carga de demostrar por la vía procesal que no puede cumplir con la sentencia judicial, para lo cual deberá iniciar un proceso en ese sentido.

Lo anterior no significa, claro está, que los trabajadores que han obtenido una sentencia de reintegro no puedan entablar una acción ejecutiva para lograr la reincorporación efectiva a sus posiciones. Lo que ocurre es que, después de la sentencia de reintegro por violación del fuero sindical, la carga de la prueba acerca de la imposibilidad de dar cumplimiento a la

providencia recae en la Administración. Ella debe instaurar entonces, dentro de un término máximo de dos meses a partir de la notificación de la sentencia de reintegro, un proceso laboral ordinario dirigido a demostrar que no puede cumplir con la sentencia, caso en el cual el juez laboral ha de determinar la indemnización correspondiente. Pero si la Administración no entabla el proceso ordinario laboral dentro del término máximo fijado, es claro que los trabajadores podrán instaurar un proceso ejecutivo para obtener el cumplimiento de la sentencia de reintegro. En esta situación, la administración no podrá alegar en su favor la imposibilidad de hacer efectiva la providencia, puesto que ya ha pretermitido su oportunidad para presentar este argumento ante los estrados judiciales.

La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no es aplicable en este caso, pues no se relaciona específicamente con el reintegro por violación del fuero sindical

23. El apoderado de la Gobernación de Casanare manifiesta también que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha definido que no tiene lugar el reintegro cuando el cargo ha desaparecido.

El representante judicial de la Gobernación aportó extractos de distintas sentencias para fundamentar su aserto. Entre ellas se encuentra la sentencia de casación dictada el 19 de marzo de 2003, dentro del proceso radicado con el número 19847, M.P. Carlos Isaac Nader. El proceso había sido instaurado contra el municipio de Palmira por varios trabajadores oficiales que habían sido retirados del servicio con ocasión de una reestructuración practicada en la municipalidad, que habría eliminado sus posiciones. Los actores manifestaron que pertenecían al sindicato y que en la convención colectiva se había acordado la estabilidad laboral, el reintegro en caso de despido sin justa causa y la obligación del municipio de reubicar a los trabajadores con más de diez años de servicios cuyos cargos fueran eliminados. El Tribunal ordenó que fueran reintegrados y la Corte Suprema de Justicia casó la decisión. Para ello argumentó que los alcaldes están autorizados constitucionalmente para suprimir cargos y que si los cargos habían sido suprimidos no se podía obligar a la

reinstalación:

“(…) la facultad de los Alcaldes para suprimir cargos tiene consagración constitucional y constituye desde luego una de las manifestaciones del principio de prevalencia del interés general sobre el interés particular.

“Además, según también lo ha señalado esta Sala nadie puede ser condenado a lo física o jurídicamente imposible, de donde se sigue que habiéndose establecido suficientemente la supresión de los cargos de los actores, no es dable ordenar su reintegro a los mismos dado que ello es una obligación de imposible cumplimiento.”

24. En realidad, son varias las sentencias de la Sala de Casación Laboral en las que ella ha manifestado que no procede el reintegro en aquellos casos en los que los cargos o la misma empresa han sido eliminados. Un buen ejemplo de estas providencias lo constituye la sentencia dictada el 2 de diciembre de 1997, dentro del expediente radicado con el número 10157, M.P. Germán Valdés Sánchez, providencia que es mencionada reiteradamente por la jurisprudencia de la Sala de Casación. El proceso había sido instaurado por varios ex trabajadores de la Secretaria de Obras Públicas Municipales de Neiva, entidad que había sido liquidada. Manifestaban los actores que en el caso de los trabajadores oficiales no se contemplaba la supresión del empleo como causal de terminación del contrato y que en la convención colectiva se había acordado el derecho de reintegro en caso de despido injusto. La Sala de Casación expresó al respecto:

“El Tribunal acierta cuando sostiene que el cierre total del lugar donde prestaban el servicio

los demandantes hace imposible el reintegro, porque esa es una verdad axiomática. Más aún, para que una obligación exista es necesario que sea física y jurídicamente posible, de manera que una persona no puede obligarse por un acto o declaración de voluntad a cumplir lo imposible y de la misma manera el juez no puede gravar al demandado, con una decisión judicial suya, a que cumpla un hecho o un acto materialmente imposible. Cuando el hecho debido se torna imposible, la obligación original (de dar, hacer o no hacer) se resuelve en una de indemnizar perjuicios, de modo que lo jurídicamente procedente es la demanda judicial de los perjuicios.

“Por otra parte, cuando el Tribunal sostiene que el juez del trabajo debe analizar las circunstancias que aparezcan en el juicio para decidir entre el reintegro o el pago de la indemnización y encuentra que la desaparición de la empresa es una de esas circunstancias, aplica principios básicos del derecho común sobre la posibilidad del objeto de toda prestación, pues, como se dijo en el párrafo anterior, no es jurídicamente posible asumir una obligación que tenga por objeto el cumplimiento de un hecho o acto físicamente imposible, ni le está dado al juez hacer cumplir lo que se escapa de las leyes físicas.

“De acuerdo con las apreciaciones anteriores, si el empleador, con desconocimiento de la ley, procede a efectuar un cierre parcial o total de la empresa y esta circunstancia da lugar a la terminación de contratos de trabajo, resulta jurídicamente inadmisibles pretender el reintegro, así él se encuentre consagrado en la ley, en pacto colectivo o en convención colectiva. El trabajador perjudicado solo tiene la opción indemnizatoria, que en el caso de los trabajadores oficiales puede ser plena, como lo señala el artículo 11 de la ley 6a. de 1945 y lo dice su decreto reglamentario 2127, pero no le está dado pretender un reintegro imposible, pues con ello desnaturalizaría el objeto del proceso y eventualmente podría crear artificialmente la posibilidad de recurrir al proceso ejecutivo para el cumplimiento de la obligación de hacer, a sabiendas de su imposibilidad y con la pretensión de obtener ventaja con el juramento estimatorio de los perjuicios, o sea, para pasar por alto el objeto de la pretensión que efectivamente debió hacer valer en el juicio ordinario, con el onus probandi de los perjuicios.”

Igualmente, en otras sentencias la Corte Suprema de Justicia ha expresado:

“Lo manifestado, y reiterado con esta providencia, pretende aclarar que no procede el reintegro en el sector público, cuando obra la desaparición o supresión del cargo, por lo tanto el fallo mantiene su validez.”²⁰

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En el marco de procesos ordinarios de reintegro, la Sala de Casación Laboral también ha negado la reincorporación en aquellos casos en que los cargos han sido suprimidos, incluso cuando se trata de mujeres que han sido retiradas del servicio durante su licencia de maternidad, es decir, en situaciones en las que gozan de estabilidad reforzada o fuero de maternidad. Así ocurrió en la providencia del 30 de septiembre de 2004, dictada dentro proceso radicado con el número 23863, M.P. Eduardo López Villegas. El proceso fue instaurado por una ex trabajadora de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, en liquidación, que pretendía ser reintegrada y recibir el pago de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir. En aquella ocasión expresó la Corte Suprema de Justicia:

“Al Tribunal se le imputa un yerro jurídico en el que no incurre; el recurrente pretende que el fallador deduzca de la norma acusada, del artículo 21 del Decreto 3135 de 1968, que el despido realizado de la actora en el sub lite no produzca efecto alguno; pero eso fue justo lo que concluyó el Tribunal; ciertamente, el Ad quem acudió a las disposiciones que regulan la protección a la maternidad de las trabajadoras oficiales y entendió de conformidad con la

modulación del texto de la norma hecha por la Corte Constitucional en sentencia C-470/97, que consagraba en favor de la trabajadora durante el embarazo y en los tres meses posteriores al parto, el fuero de maternidad que les da derecho a lo que se ha denominado estabilidad laboral reforzada, es decir que el despido realizado en ese lapso sin la correspondiente autorización previa del funcionario del trabajo competente no produce efecto alguno, y que por lo tanto, en principio, existe el derecho al reintegro. De esta manera, en ese punto existe coincidencia entre el Tribunal y el recurrente, independientemente de que se considere o no acertado el razonamiento de la sentencia sobre la interpretación del artículo 21 del Decreto 3135 de 1.968 en relación con la ineficacia del despido, lo cual está al margen de este recurso.

“Ahora bien, lo que sucede es que el Juzgador de segundo grado encontró demostrado que en el sub lite se estaba frente a un evento de supresión de cargo hecho que no fue discutido por la censura, y entonces, con apoyo en reiterada jurisprudencia de esta Sala de Casación, determinó que el reintegro era improcedente por ser jurídicamente imposible.

“En verdad ha sido el criterio de la Sala que en los casos de supresión de cargos o de liquidación de una empresa o entidad, la reinstalación del trabajador que ha sido despedido sin justa causa, incluso cuando se trata de personas con garantía foral, es improcedente por ser material y jurídicamente imposible.

“En sentencia de 30 de abril de 2003, rad. N° 19222, dijo textualmente esta Corporación:

‘Para la Corte es claro que en situaciones normales la nulidad del despido de una trabajadora en estado de embarazo implica necesariamente el restablecimiento de la relación laboral; sin embargo, ello no es así cuando median circunstancias que lo hacen material o físicamente imposible, como por ejemplo, cuando la empresa ya no existe o se encuentra en proceso de liquidación, que es precisamente el caso que se estudia, en tanto resulta ilógico ordenar un

reintegro en una empresa que está en vía de desaparecer, entre otras cosas porque el empleo supone vocación de permanencia, que desde luego no puede lograrse en un evento como éste en que se ha disipado el objeto o razón de ser de la empresa, restando solamente la ejecución de los actos para obtener la cancelación de créditos pendientes, como la liquidación y finiquito de las cuentas de terceros y de los socios en la forma prevista por la ley.

“En esas condiciones, no es dable entonces para el Juez del Trabajo disponer la reanudación del vínculo laboral de la mujer despedida en estado de gravidez cuando la entidad se encuentra en trámite de liquidación, bajo el supuesto de que el contrato de trabajo debe persistir, por lo menos hasta tanto se cumplan las gestiones finales que aquel conlleva, pues se repite que ello resulta inviable cuando la entidad o empresa ha cesado en el cumplimiento de los fines o actividad económica para la cual fue creada.

“En torno a las demandas de reintegro estando en proceso de liquidación las empresas, la Sala ha tenido oportunidad de fijar su criterio para la generalidad de los casos, sin establecer excepciones, luego ello no cambia ni siquiera en situaciones como la que se estudia, esto es, por haber sido despedida la mujer en estado de embarazo, pues esa especial protección que la constitución y la ley le brinda en desarrollo del contrato de trabajo, no tiene cabida en las hipótesis de cierre o clausura de las empresas, en tanto el reintegro en tales eventos resulta física y jurídicamente imposible...”

De la misma manera, la Sala de Casación Laboral Corte ha negado el reintegro de trabajadores amparados por el fuero circunstancial, porque se encuentran dentro de una negociación colectiva, cuando los despidos se han originado en la liquidación de la empresa.²¹

25. La Sala de Revisión es consciente de las decisiones de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia acerca de que no se puede ordenar judicialmente el reintegro de una persona cuando el cargo o la entidad en que se encontraba ha sido eliminado. Empero la mencionada jurisprudencia no puede hacerse extensiva de manera automática para el caso que aquí se analiza.

En primer lugar, es necesario destacar que las sentencias mencionadas de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia – y de las otras que se pronuncian en el mismo sentido²² – no se ocupan con el caso del reintegro de directivos sindicales que, a pesar de estar amparados por la garantía foral, fueron desvinculados del servicio sin contar con una autorización judicial. Ello es lógico, por cuanto, conforme con el artículo 117 del Código Procesal del Trabajo, contra las sentencias dictadas por los tribunales dentro de los procesos especiales de reintegro por violación del fuero sindical “no cabe recurso alguno”, lo que significa que esas decisiones no llegan en casación a la Corte Suprema de Justicia. En realidad, las sentencias de la Sala de Casación Laboral en esta materia han sido dictadas en procesos ordinarios de reintegro, a pesar de que en ocasiones hablen en forma general sobre trabajadores aforados.

De otra parte, e independientemente de la posición de esta Sala de Revisión acerca de la aplicación de la doctrina elaborada por la Sala de Casación Laboral a los distintos casos de los que fuere predicable, lo cierto es que la mencionada jurisprudencia no puede ser utilizada para casos como el presente. Ciertamente, en este proceso están en juego el derecho al fuero sindical y, con ello, los derechos a la asociación y a la libertad sindical, derechos reconocidos en la Constitución (arts. 39 y 55) y en distintos instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad, como los convenios internacionales del trabajo números 87 y 98,²³ el Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (art. 8), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 21), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 16) y el Protocolo de San Salvador (art. 8). Es decir, en las circunstancias que se analizan lo que está en juego no es un interés individual, sino el derecho a constituir libremente sindicatos, elemento éste que desde un

principio ha sido fundamental para el desarrollo de la idea del Estado Democrático que comporta la fórmula actual del Estado Social Democrático de Derecho. De allí que sean derechos tan caros para el orden constitucional y que prevalezcan frecuentemente sobre otros derechos o intereses al momento de ser ponderados.

En realidad, tal como ha sido expresado en otras sentencias de esta Corporación,²⁴ el juez debe ordenar siempre el reintegro, cuando un trabajador cubierto por el fuero sindical ha sido retirado del servicio sin solicitar la autorización judicial respectiva. Esta orden tiene por fin proteger la existencia de las organizaciones sindicales – asociaciones fundamentales para la preservación del orden democrático. Y si la administración considera que no tiene condiciones para conferir un empleo al dirigente sindical que fue retirado de manera irregular del servicio, deberá – como ya se señaló anteriormente – solicitar que el juez laboral así lo declare.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

26. Tal como se señaló en el punto referido al problema jurídico, esta sentencia se enfocó en dilucidar si el Tribunal Superior de Yopal había incurrido en una vía de hecho al revocar la decisión de seguir adelante dentro del proceso ejecutivo adelantado por los actores con el objeto de obtener el reintegro a sus cargos. Por eso, dentro del mismo punto del problema jurídico se aclaró que la sentencia no entraría a cuestionar las órdenes de reintegro producidas dentro del proceso especial de reintegro por fuero laboral.

Sin embargo, la Sala de Revisión encuentra que el apoderado del Gobernador afirma que la jurisprudencia de la Corte ha sostenido que no es necesario solicitar la autorización judicial para desvincular servidores amparados por el fuero sindical cuando se trata de retiros derivados de la reestructuración o la liquidación de la entidad. Por ello, la Sala considera que, estrictamente para los efectos de esta sentencia, es necesario recalcar que desde hace

varios años la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha venido reiterando constantemente que también en los casos en los que se realiza una reestructuración administrativa o se liquida una entidad pública la administración debe solicitar la respectiva autorización judicial para poder desvincular a un servidor amparado por el fuero sindical.

27. Ciertamente, debe reconocerse que la Corte ha tenido oscilaciones en esta materia. En la sentencia C-262 de 1995²⁵ - que resolvió sobre una demanda instaurada contra el artículo 113 de la Ley 99 de 1993, que facultó al Gobierno Nacional para reestructurar la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, y contra distintos preceptos del Decreto 1275 de 1994, dictado con base en dicha autorización - se determinó que era constitucional una norma que establecía que la supresión de cargos ocupados por empleados aforados no requería de autorización judicial. Con base en la providencia anterior, en las sentencias T-575 de 2002²⁶, T-077 de 2003²⁷ y T-426 de 2003²⁸ se manifestó que en los procesos de reestructuración administrativa que se adelantaban dentro de las entidades públicas no era necesario solicitar la autorización judicial para desvincular a servidores amparados por el fuero sindical.

Empero, es necesario aclarar que antes de esa línea jurisprudencial la Corte ya había dictado sentencias en las que establecía que sí se requería la autorización judicial para retirar del servicio a trabajadores aforados. Así ocurrió en las sentencias T-731 de 2001²⁹ y T-1189 de 2001.³⁰ Igualmente, después de las sentencias indicadas en el párrafo anterior, concretamente luego de la sentencia T-426 de 2003, las distintas Salas de Revisión de la Corte, incluida una de las que había fallado los procesos atrás mencionados, han reafirmado la postura acerca de que también en aquellos casos en los que se reestructure o se liquide una entidad pública se requiere el permiso judicial para desvincular a servidores cubiertos por el fuero sindical. Así se decidió en las sentencias T-029 de 2004³¹, T-203 de 2004³², T-205 de 2004³³, T-253 de 2005³⁴, T-323 de 2005³⁵, T-330 de 2005³⁶ y T-1108 de 2005.³⁷

Por lo tanto, cabe concluir que desde mediados del año 2003 la jurisprudencia de esta Corporación ha sido terminante y consistente en aseverar que en los procesos de reestructuración o liquidación de las entidades públicas se requiere de la autorización judicial para desvincular a servidores públicos que estén amparados por el fuero sindical.

28. La Sala de Revisión considera de gran importancia la anterior precisión, puesto que constantemente llegan a la Corte procesos de tutela en los que la administración es demandada por dirigentes sindicales que, a pesar de poseer la garantía foral, fueron retirados de la administración sin contar con permiso judicial.

Los despidos de trabajadores amparados con la garantía foral, sin la debida autorización judicial, perjudican tanto al trabajador como a la administración. Ciertamente, el trabajador pierde su vinculación laboral y entra en una prolongada etapa de incertidumbre, mientras se deciden los procesos judiciales, al tiempo que la administración tiene que afrontar esos procesos y es condenada frecuentemente a pagar indemnizaciones muy altas. Nada de esto ocurriría si la administración acudiera a la justicia laboral para solicitar el levantamiento del fuero, un proceso de corta duración, de conformidad con las normas vigentes.

En vista de lo anterior y dado que en los últimos años la jurisprudencia sobre el punto ha sido clara y reiterada, considera la Sala que es necesario ordenarle al Departamento Administrativo de la Función Pública que le informe a los directivos de las entidades estatales que también en el marco de procesos de reestructuración administrativa o de liquidación de empresas es imperativo solicitar la autorización judicial para proceder a desvincular servidores públicos amparados por el fuero sindical. Asimismo, en vista de la anterior orden estima esta Sala de Revisión que aquellos funcionarios que continúen despidiendo a los dirigentes sindicales amparados por el fuero, sin contar con el debido permiso judicial, deben ser reportados en el futuro a la Procuraduría General de la Nación, para que ésta decida si es procedente iniciar contra ellos procedimientos disciplinarios o acciones de repetición.

La decisión para el presente proceso

29. En la situación que se examina, la Gobernación de Casanare expidió una resolución en la que declaró que no podía cumplir la orden judicial de reintegro, por cuanto los cargos de los actores habían sido suprimidos en el marco de un proceso de reestructuración administrativa. Este argumento fue aceptado por el Tribunal Superior de Yopal, en su auto del día 13 de julio de 2005, en el cual dispuso que la obligación de la Gobernación era imposible de cumplir y determinó revocar la orden de seguir adelante la ejecución, en lo que correspondía al reintegro de los actores.

Sin embargo, como se mencionó atrás, no es admisible que, a través de un acto administrativo, la Administración deje de cumplir una sentencia judicial de reintegro por violación al fuero sindical. En aquellos casos en los que la Administración considere que es imposible cumplir con la orden judicial impartida deberá iniciar un proceso laboral ordinario para que así lo declare el juez, el cual fijará simultáneamente la indemnización que deberá pagársele al trabajador.

Por consiguiente, se concederá la tutela impetrada, razón por la cual habrán de revocarse las sentencias de instancia. De la misma manera, se dejarán sin efecto el auto dictado por el Tribunal Superior de Yopal el 13 de julio de 2005, y la providencia del Juzgado Laboral del Circuito de Yopal, del 27 de julio de 2005, que ordenó acatar la decisión del Tribunal. Estos autos constituyen una vía de hecho. Por una parte, por cuanto la providencia del Tribunal se fundó en la resolución de la Gobernación en la que ésta, de manera unilateral, se abstuvo de dar cumplimiento a la orden judicial de reintegro. Como ya se ha dicho, la mencionada resolución constituye una vulneración de los derechos de los actores al debido proceso y al acceso a la justicia, además de una transgresión de los principios de separación de poderes y de colaboración armónica entre los mismos. Ese documento no tiene ningún valor para

oponerse a las pretensiones de la demanda ejecutiva y por ello se puede concluir que el Tribunal incurrió en una vía de hecho fáctica al basar su providencia en lo expresado en la resolución.

Pero, además, la providencia constituye una vía de hecho por defecto orgánico y sustancial, dado que el Tribunal no tenía competencia para llegar a esa conclusión dentro del proceso ejecutivo. Como se señaló anteriormente, cuando la Administración no instaura oportunamente el proceso laboral ordinario dirigido a lograr que el juez declare la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia de reintegro por violación del fuero sindical, los trabajadores pueden iniciar un proceso ejecutivo con el propósito de que la orden de reintegro se haga efectiva, sin que en esta ocasión la Administración pueda proponer la excepción de imposibilidad de cumplimiento y sin que el juez pueda declararla motu proprio. Lo anterior no excluye, claro está, que el legislador regule de otra manera estas situaciones, siempre bajo la perspectiva de la protección del derecho de asociación sindical y del fuero sindical.

Dado que ya ha transcurrido un largo tiempo desde que los actores fueron desvinculados del servicio, la Sala de Revisión procederá a dictar directamente las órdenes correspondientes, sin disponer que el Tribunal pase a corregir su providencia para adaptarla a las directrices fijadas en esta sentencia. En consecuencia, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta providencia - y teniendo en cuenta que esta providencia está innovando en la materia, lo cual exige dictar una orden especial para el caso que se analiza -, la Sala de Revisión ordenará a la Gobernación de Casanare que proceda a iniciar un juicio laboral ordinario con el objeto de que el juez determine si es imposible cumplir con la sentencia que ordena el reintegro y, en el caso de que esa sea su conclusión, fije la debida indemnización. La demanda deberá instaurarse dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta sentencia. Si la Gobernación no presenta la demanda ordinaria respectiva dentro del término establecido deberá proceder a reinstalar a los actores en la planta de personal, dentro de los tres meses siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la demanda laboral.

Para el caso de que la Gobernación decida, en lugar de presentar la demanda ordinaria, proceder a reincorporar a los actores, es importante aclarar que ella misma deberá determinar en qué cargos serán ubicados, de acuerdo con las normas existentes, y que el reintegro no significa que estas personas no pueden ser nunca desvinculados de la administración.³⁸ Además, es importante mencionar que el reintegro se debe realizar sin afectar los derechos de terceras personas, que no fueron parte de este proceso.

Finalmente, al examinar el Decreto 0118 de 2001, dictado por el Gobernador de Casanare, “por el cual se suprime y establece la nueva planta de personal de la administración central del Departamento de Casanare y se dictan otras disposiciones”, se encuentra que en su artículo 7º se establecía con claridad que el retiro de los empleados de carrera se haría efectivo únicamente después de obtener la autorización judicial:

“Artículo 7. Retiro del servicio de los empleados con fuero sindical. De conformidad con lo dispuesto en el art. 147 del Decreto 1572 de 1998, para el retiro del servicio de los empleados de carrera con fuero sindical a los cuales se les suprime su empleo, de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto, deberá previamente obtenerse la autorización judicial correspondiente.

“En consecuencia, la supresión del empleo en tales casos, se perfeccionará y se hará efectiva una vez se cumpla el requisito antes mencionado.”

Esta regla fue evidentemente incumplida en el caso de los actores. Por eso, se ordenará dar traslado de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación, para que determine si hay

lugar a iniciar procesos disciplinarios y de repetición contra los responsables de que los actores de este proceso de tutela hubieran sido desvinculados del servicio sin solicitar la respectiva autorización judicial.

Sumario

Por lo tanto, para la situación que se analiza en esta sentencia se deducen distintas reglas jurisprudenciales, las cuales se enuncian a continuación:

1. En los casos en los que se reestructure una entidad estatal es necesario solicitar el permiso judicial respectivo para poder proceder a retirar empleados amparados con el fuero sindical.

2. Tal como se ha definido a partir de la Sentencia T-731 de 2001, en aquellos casos en los que, en el marco de un proceso de reestructuración, la Administración no ha solicitado el permiso judicial respectivo y los servidores públicos instauran un proceso especial de reintegro por violación del fuero sindical, el juez laboral tiene que concentrar su análisis en determinar si los demandantes gozan del fuero sindical y si la Administración solicitó el permiso judicial para retirarlos. Si el juez laboral encuentra que la Administración desvinculó a servidores públicos protegidos por el fuero sindical, sin contar con el permiso judicial correspondiente, deberá ordenar su reintegro, sin entrar a considerar si existían fundamentos para proceder al retiro de los trabajadores.

3. La Administración no puede motu proprio declarar que la sentencia de reintegro es imposible de cumplir. Si la Administración considera que no puede dar cumplimiento a la orden de reintegro deberá entablar, dentro de un término máximo de dos (2) semanas a

partir de la notificación de la sentencia, un proceso laboral ordinario en el que, con comparecencia de los trabajadores afectados, habrá de solicitarle al juez que declare que no puede hacer efectiva la orden de reincorporación y que, en consecuencia, fije la indemnización debida.

4. Si la Gobernación no presenta la demanda ordinaria respectiva dentro del término establecido deberá proceder a reintegrar a los actores en la planta de personal, dentro de los tres meses siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la demanda laboral.

5. En aquellos casos en los que la Administración sea condenada por el despido sin permiso judicial de servidores amparados por el fuero sindical, el juez respectivo notificará de la sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que ella establezca si existen responsabilidades disciplinarias y si debe proceder a iniciar procesos de repetición.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada dentro del proceso.

Segundo.- REVOCAR el fallo de tutela dictado, el día 27 de septiembre de 2005, por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, que denegó la protección impetrada. En su lugar, se CONCEDE el amparo de los derechos de los actores al debido proceso y al acceso a la justicia.

Tercero.- Advertir a la Gobernación de Casanare que, dentro de las dos (2) semanas siguientes a la notificación de esta sentencia, puede iniciar un proceso laboral ordinario con el fin de que el juez establezca si es imposible cumplir con la sentencia que ordena el reintegro y, en el caso de que esa sea su conclusión, fije la debida indemnización. Si la Gobernación no presenta la demanda ordinaria respectiva dentro del término establecido deberá proceder a reintegrar a los actores en la planta de personal, dentro de los tres meses siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la demanda laboral.

Cuarto.- DEJAR SIN EFECTO el auto dictado el 13 de julio de 2005 por el Tribunal Superior de Yopal y la providencia del Juzgado Laboral del Circuito de Yopal, del 27 de julio de 2005, que ordenó acatar la decisión del Tribunal.

Quinto.- ORDENARLE al Departamento Administrativo de la Función Pública que le informe a los directivos de las entidades estatales que también en el marco de procesos de reestructuración administrativa es imperativo solicitar la autorización judicial para proceder a desvincular servidores públicos amparados por el fuero sindical.

Sexto.- Dar traslado de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que determine si hay lugar a iniciar procesos disciplinarios y de repetición contra los responsables de que los actores de este proceso de tutela hubieran sido desvinculados del servicio sin solicitar la respectiva autorización judicial.

Séptimo.- Para garantizar la efectividad de la acción de tutela, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia notificará esta sentencia dentro de los cinco (5) días siguientes a la recepción de la comunicación a la que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Octavo.- Líbrese por la Secretaría General las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Ponente

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Secretaria General

1 Corte Constitucional, sentencia C-800A/02 (M.P. Manuel José Cepeda). En este caso se reitera la jurisprudencia constitucional sobre vía de hecho, en especial las sentencias T-231 de 1994 y T-983 de 2001.

2 En la sentencia T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional confirmó un fallo de tutela proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el cual la Sala de Casación Civil consideró que era evidente la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante, ya que las declaraciones allegadas al expediente del proceso acusado, no podían ser fundamento de la decisión por haber sido rendidas como versiones libres y espontáneas y no bajo la gravedad del juramento, según las exigencias de los artículos 175 C.P.C. y 55 del Código del Menor. La Corte Suprema agregó, además, que las pruebas testimoniales debían ser ordenadas mediante auto del funcionario instructor, con el fin que contra ellas fuera posible ejercer el derecho de contradicción. Manifestó la Sala Tercera en aquella ocasión: “Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control

constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona. // Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad. // La decisión revestida de las formalidades de un acto jurídico encubre una actuación de hecho cuando ésta obedece más a la voluntad o al capricho del agente estatal que a las competencias atribuidas por ley para proferirla.”

3 En esta sentencia, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, la Sala Novena de Revisión de la Corte decidió confirmar la decisión de la Sala Civil del Tribunal Superior de Popayán de conceder el amparo solicitado por el accionante en razón a que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, se quebrantó el derecho fundamental del debido proceso al negar el recurso de apelación exigiéndose un requisito inexistente en el Código de Procedimiento Civil. En la sentencia se expresó: “Aunque esta Corte declaró inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1992, la doctrina acogida por esta misma Corporación, ha señalado que es procedente la acción de tutela cuando se ejerce para impedir que las autoridades públicas, mediante vías de hecho vulneren o amenacen derechos fundamentales. El caso que nos ocupa enmarca cabalmente dentro de los parámetros de esta excepción, por cuanto existe en él evidencia de una flagrante violación de la ley, constitutiva de una vía de hecho, en detrimento del derecho fundamental al debido proceso. (...) El proceso es un juicio y es lícito en cuanto implica un acto de justicia. Y como es evidente por la naturaleza procesal, se requieren tres condiciones para que un proceso sea debido: Primera, que proceda de una inclinación por la justicia; Segunda, que proceda de la autoridad competente; Tercera, que se profiera de acuerdo con la recta razón de la

prudencia, en este caso, que se coteje integralmente toda pretensión, de tal manera que siempre esté presente el derecho de defensa, y que el juez en ningún momento se arroge prerrogativas que no están regladas por la ley, ni exija, asimismo, requisitos extralegales. Siempre que faltaren estas condiciones, o alguna de ellas, el juicio será vicioso e ilícito: en primer lugar, porque es contrario a la rectitud de justicia el impedir el derecho natural a la defensa; en segundo lugar, porque si el juez impone requisitos que no están autorizados por la ley, estaría extralimitándose en sus funciones; en tercer lugar, porque falta la rectitud de la razón jurídica.”

4 Corte Constitucional, sentencia T-1031 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) En este caso se decidió que “(...) el pretermittir la utilización de los medios ordinarios de defensa, torna en improcedente la acción de tutela. Empero, la adopción rigurosa de éste postura llevaría, en el caso concreto, a una desproporcionada afectación de un derecho fundamental. En efecto, habiéndose establecido de manera fehaciente que la interpretación de una norma se ha hecho con violación de la Constitución, lo que llevó a la condena del procesado y a una reducción punitiva, no puede la forma imperar sobre lo sustancial (C.P. art. 228). De ahí que, en este caso, ante la evidente violación de los derechos constitucionales fundamentales del demandado, la Corte entiende que ha de primar la obligación estatal de garantizar la efectividad de los derechos, por encima de la exigencia de agotar los medios judiciales de defensa.”

5 Corte Constitucional, sentencia T-949 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte decidió que “(...) la infracción del deber de identificar correctamente la persona sometida al proceso penal, sumada a la desafortunada suplantación, constituye un claro defecto fáctico, lo que implica que está satisfecho el requisito de procedibilidad exigido por la Jurisprudencia para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.”

6 Dijo la Corte Suprema de Justicia: “resulta evidente que la Superintendencia accionada incurrió en un defecto procedimental constitutivo de vía de hecho, porque dejando de lado el procedimiento que debe agotar cuando realiza actos de carácter jurisdiccional, no sólo no resolvió sobre el recurso de apelación que se interpuso contra la Resolución No. 04729, sino que ante el requerimiento de la interesada para que realizara el respectivo pronunciamiento, decide hacerlo por medio de “oficio”, situación que posteriormente utilizó para denegar el recurso de reposición y las copias que de manera subsidiaria se habían solicitado para

recurrir en queja, argumentado, contrario a la realidad que muestra el proceso, que mediante el mencionado oficio se había resuelto un derecho de petición, arbitrariedades que remata con la decisión adoptada mediante la Resolución 30359 de 20 de septiembre del año anterior, en cuanto se abstuvo de dar trámite al recurso de queja propuesto en legal forma y ordenó la expedición de copias no con base en lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 378 del Código de Procedimiento Civil, conforme se le había solicitado, sino con estribo en lo dispuesto en el C.C.A. relativo al derecho de petición”.

7 Ver por ejemplo las sentencias C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) que declaró exequible de manera condicionada el artículo 66 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y C-384 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) en la que la Corte condicionó la exequibilidad de las normas acusadas a que se admitiera la procedencia de la tutela contra providencias judiciales.

8 En la sentencia C-557 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda) se consideró al respecto lo siguiente: “Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada. || Ahora, dentro de las múltiples dimensiones de ese contexto -bien sea la lingüística, que permite fijar su sentido natural, o bien la sociológica, que hace posible apreciar sus funciones reales- se destaca la actividad de los expertos que han interpretado los conceptos técnicos que ella contiene y que los han aplicado a casos concretos. Obviamente, esos expertos son los jueces y los doctrinantes especializados en la materia tratada en la norma; dentro de ellos, una posición preeminente la ocupan los órganos judiciales colegiados que se encuentran en la cima de una jurisdicción. Así lo ha establecido la Constitución al definir al Consejo de Estado como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” (art. 237- 1 de la CP) y a la Corte Suprema de Justicia como “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria” (art. 234 de la CP). Por lo tanto, la jurisprudencia de ambos órganos es un referente indispensable para apreciar el significado viviente de las normas demandadas. Al prestarles la atención que su ubicación institucional exige, la Corte Constitucional está valorando su labor hermenéutica dentro de un mismo sistema jurídico. Obviamente, cuando no exista jurisprudencia sobre las normas objeto del control

constitucional, la Corte Constitucional tendrá que acudir a otras fuentes del derecho para interpretar los artículos demandados.”

9 Así, por ejemplo, para el cargo de profesional universitario 340-06 se exigen requisitos distintos en las diferentes dependencias: en el caso de la Oficina de Sistemas “Título profesional: Ing. Sistemas, Ing. Electrónica, Adm. de Sistemas y/o ciencias afines y 2 años de experiencia profesional.”; en la Secretaría de Educación: “Título profesional en Ingeniería de Sistemas, Estadística o Informática y 2 años de experiencia profesional”; en la misma Secretaría de Educación: Título profesional en Administración Pública, Administración de Empresas, Derecho, Economía, o Licenciaturas en Ciencias de la Educación y 2 años de experiencia profesional”; en la Dirección de Construcciones: “Título profesional: Ingeniería Civil, Vías y Transportes, Ing. Sanitaria, Arquitectura o Ingeniería Mecánica y 2 años de experiencia profesional”; en la misma Dirección de Construcciones: “Título profesional: Ingeniería Mecánica, Civil, Vías o Ingenierías afines y 2 años de experiencia profesional”; en la Dirección Banco de Proyectos: “Título profesional en Ciencias Económicas, Ciencias Administrativas, Ingeniería Industrial y 2 años de experiencia profesional”; en la Oficina de Planeación, Epidemiología y Sistemas de Información: “Título profesional en Ingeniería de Sistemas y Computación , tarjeta profesional y 2 años de experiencia profesional”; en la Oficina de Salud Ambiental: “Título profesional en Ingeniería Sanitaria, Ingeniería de Alimentos, Microbiología o Medicina Veterinaria y 2 años de experiencia profesional”; en el Laboratorio de la Secretaría de Salud: “Título profesional en Bacteriología, Laboratorio Clínico y 2 años de experiencia profesional”; en Aseguramiento de la Secretaría de Salud: “Título profesional en Ciencias de la Salud y 2 años de experiencia profesional”; en Garantía de Calidad: “Título profesional en Ciencias de la Salud y 2 años de experiencia profesional”; en Participación Social de la Secretaría de Salud: “Título profesional en Ciencias Sociales, Ciencias Administrativas, Ciencias Económicas, Trabajo Social, Psicología o Sociología y 2 años de experiencia profesional”; en Talento Humano de la Secretaría de Salud: “Título profesional en Derecho, Administración de Empresas, Ingeniería Industrial o Psicología y 2 años de experiencia profesional”; en Recursos Materiales y Físicos de la Secretaría de Salud: “Título profesional en Ciencias Administrativas, Ciencias Económicas, Derecho o Ingeniería Industrial, tarjeta profesional y 2 años de experiencia profesional”; en Recursos Financieros de la Secretaría de Salud: “Título profesional en Contaduría Pública, tarjeta profesional y 2 años de experiencia profesional”

Igual ocurre con el cargo de profesional especializado 335-08: en el despacho de la Secretaría de Obras Públicas: “Título profesional en Ingeniería Eléctrica, Electrónica, Electromecánica o de Redes. Título de formación avanzada relacionada y 1 año de experiencia profesional.”; en la Dirección de Investigación y Desarrollo Técnico Pedagógico de la Secretaría de Educación: “Título profesional en Administración Educativa, Administración Pública, Administración de Empresas, Economía, Licenciaturas en Ciencias de la educación o afines, Título de formación avanzada relacionada y 1 año de experiencia profesional”; en la Oficina de Planeación, Epidemiología y Sistemas de Información de la Secretaría de Salud: “Título profesional en Medicina, Título de formación avanzada en Epidemiología, Estadística o Informática y dos años de experiencia profesional.”

10 En éste y en los dos casos que se mencionan a continuación salvó su voto el Consejero Flavio Rodríguez Arce.

11 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La sentencia versó también sobre la omisión de un Ministerio en el cumplimiento de una orden judicial de reintegro, dictada doce años atrás.

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

13 M.P. Carlos Gaviria Díaz. La sentencia trató sobre el incumplimiento parcial de una Universidad a una orden judicial. La Universidad había retirado a un profesor del servicio. Este acudió a la justicia, la cual ordenó reintegrarlo y cancelarle una serie de obligaciones por distintos conceptos. La Universidad dispuso el reintegro, pero se negó a pagarle al actor las mismas sumas que a los demás profesores, por el tiempo en el que había estado desvinculado. El actor acudió a la tutela para exigir la cancelación de las obligaciones adeudadas. La Sala de Revisión observó que el actor contaba con otros medios para exigir el pago de las obligaciones, pero concedió la tutela impetrada, por cuanto se habían vulnerado los derechos del actor a la igualdad y al trabajo. En la parte resolutive se dispuso notificar la sentencia a la Procuraduría para que investigara posibles responsabilidades disciplinarias por el incumplimiento de la orden judicial.

14 M.P. Humberto Sierra Porto. En la sentencia se ordenó a un Banco en liquidación que diera cumplimiento a una providencia dictada por la justicia laboral, en la que se había ordenado el reintegro de un trabajador que había sido retirado del servicio sin contar con la respectiva autorización judicial. En la sentencia se anota que en distintos pronunciamientos (T-329 y

T-537 de 1994; T-455 y T-553 de 1995; T-395 de 2001 y T-510 de 2002) la Corte ya había indicado que la tutela era el mecanismo procedente para lograr el cumplimiento de las sentencias judiciales.

15 En este último fallo, la Corte se ocupó de estudiar el caso de una extrabajadora del desaparecido IDEMA que obtuvo orden de reintegro mediante sentencia proferida dentro del proceso especial de fuero sindical, la cual fue revocada en segunda instancia. La Sala de Revisión concluyó que el Tribunal incurrió en vía de hecho y, en tal virtud, ordenó dar cumplimiento a la orden de reintegro, teniendo en cuenta, además, que al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como el subrogatario de los derechos y obligaciones del IDEMA, correspondía dar cumplimiento a la orden mencionada.

16 Cfr. Sentencia T-395 de 2001.

17 En la sentencia T-731 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la Corte declaró que el proceso de reintegro y el de solicitud patronal de autorización de despido o desmejoramiento de un trabajador amparado con fuero sindical tenían objetos distintos y que ignorar esa diferencia acarrearía una vulneración al debido proceso:

“Precisamente, el objeto de la solicitud judicial previa al despido es la verificación de la ocurrencia real de la causal alegada y la valoración de su legalidad o ilegalidad. En cambio, el objeto de la acción de reintegro es diferente. Se trata, en ésta última, de analizar si el demandante estaba obligado a solicitar el permiso judicial, y si dicho requisito efectivamente se cumplió.

“Esta distinción entre el objeto de cada uno de los dos procesos resulta fundamental, pues si el juez que conoce la acción de reintegro por fuero sindical entra a calificar directamente la legalidad del despido, o del retiro del servicio, y no se pronuncia sobre el incumplimiento del requisito de la solicitud judicial previa, dicha garantía no tendría ningún sentido. En tal caso, el empleador podría despedir o retirar del servicio libremente al trabajador aforado, sin que ello comportara ilegalidad alguna.

“En esa medida, el desconocimiento del objeto de cada uno de los procedimientos implica una vulneración del derecho al debido proceso...”

Por lo tanto, en la sentencia se señaló que no le correspondía al juez que conoce sobre una acción de reintegro entrar a calificar si existía una justa causa para la desvinculación del trabajador: “En el caso concreto, el proceso judicial interpuesto estaba encaminado a determinar la exigibilidad y el cumplimiento de una condición previa al retiro del servicio, no la existencia de una causal justificada para el mismo. En esa medida, el pronunciamiento del juez acerca de la existencia de la configuración de una justa causa, y la falta de motivación acerca del incumplimiento de la solicitud judicial previa de despido implican una decisión ultra vires, es decir, una desviación de su competencia, que constituye una vía de hecho judicial la cual, además, desconoció el derecho fundamental de asociación, en lo relativo a la garantía del permiso judicial previo, inherente al fuero sindical.”

También en la sentencia T-029 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) se planteó al respecto: “Para finalizar, y atendiendo a lo explicado, vale puntualizar que también incurre en vía de hecho el juez laboral que al resolver una acción de reintegro por no levantamiento del fuero sindical califica las causas que motivaron el despido habilitando, en consecuencia, dentro de un proceso que no lo permite, al patrono que actuó sin solicitar el levantamiento del fuero, porque dicha acción ha sido prevista para ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior, sin perjuicio del derecho del patrono de plantear alternativas diferentes al reintegro, cuando este no resulta posible, como quedó explicado.”

18 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

19 M.P. Humberto Sierra Porto.

20 Ver sentencias del 29 de septiembre de 2005, radicación No. 25022, M.P. Isaura Vargas Díaz, y del 16 de agosto de 2005, radicación No. 24380, M.P. Isaura Vargas Díaz.

21 Ver, por ejemplo, la sentencia dictada el 4 de febrero de 2005, dentro del proceso N° 23510, M.P. Carlos Isaac Náder, y la providencia del 21 de febrero de 2006, proferida dentro del proceso N° 26455, M.P. Luis Javier Osorio López.

22 Ver, por ejemplo, las siguientes sentencias dictadas en el marco de procesos instaurados contra La Nación - Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías: proceso No. 19591, sentencia de mayo 22 de 2003, M.P. Fernando Vásquez Botero; proceso No. 20304, sentencia de julio 31 de 2003, M.P. Isaura Vargas Díaz; proceso No. 21940, sentencia de junio

18 de 2004, M.P. Luis Javier Osorio López; proceso No. 24.380, sentencia de agosto 16 de 2005, M.P. Isaura Vargas Díaz. Ver también las sentencias dictadas dentro de los procesos 23317, instaurada contra el municipio de Fredonia y fallada el 29 de agosto de 2005, M.P. Francisco Javier Ricaurte; 23704, instaurada contra el Banco Cafetero y fallada el 21 de febrero de 2005, M.P. Camilo Tarquino Gallego; 23947 y 25171, entabladas contra el municipio de Itagüí y falladas el 10 de marzo y el 23 de agosto de 2005, MM.PP. Camilo Tarquino Gallego y Carlos Isaac Náder, respectivamente; y 26031, instaurada contra el Banco Andino Colombia S.A. en liquidación, fallada el 28 de marzo de 2006, M.P. Isaura Vargas Díaz.

23 Es importante anotar que en distintas sentencias de esta Corporación se ha concluido que estos dos convenios forman parte del bloque de constitucionalidad. Al respecto ver, entre otras, la sentencia C-401 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

24 Ver las mencionadas Sentencias T-731 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-029 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-323 y T-1108 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

25 M.P. Fabio Morón Díaz.

26 M.P. Rodrigo Escobar Gil. La sentencia versó sobre el despido de un amplio número de servidores de la Universidad del Magdalena, practicado en el marco de un proceso de reestructuración.

27 M.P. Rodrigo Escobar Gil. La providencia analizó el despido de una empleada del municipio de Sabaneta - Antioquia - que gozaba del fuero sindical y fue desvinculada de la administración, sin autorización judicial, dentro de un proceso de reestructuración.

28 M.P. Jaime Araujo Rentería. El fallo se refirió al despido, sin autorización judicial, de distintos trabajadores del Metro de Medellín amparados por el fuero sindical, dentro del contexto de una reestructuración administrativa.

29 M.P. Rodrigo Escobar Gil. La sentencia versó sobre el despido de un dirigente del sindicato de trabajadores oficiales y empleados públicos del departamento del Huila, que fue realizado en el marco de un proceso de reestructuración administrativa y sin solicitar el levantamiento previo del fuero.

30 M.P. Jaime Araujo Rentería. El proceso fue instaurado por varias personas que habían sido despedidos del Servicio Seccional de Salud de Norte de Santander. Los actores alegaban estar amparados por el fuero sindical y haber sido despedidos sin autorización judicial.

31 M.P. Álvaro Tafur Galvis. El proceso resolvió una demanda instaurada por una dirigente sindical del IDEMA, que fue despedida dentro del proceso de liquidación de la entidad, sin contar con el respectivo permiso judicial.

32 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. El fallo giró alrededor del despido de varios dirigentes del Sindicato de Trabajadores y Empleados de la Salud del Magdalena "SINTRASMAG" que fueron despedidos del Hospital en el que trabajaban en el marco de un proceso de reestructuración administrativa, sin el debido permiso judicial.

33 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. El proceso versó sobre un conjunto de servidores públicos del municipio de Buenaventura, varios de ellos protegidos con el fuero sindical, que fueron despedidos durante un proceso de reestructuración administrativa, sin solicitar la autorización judicial respectiva.

34 M.P. Jaime Araujo Rentería. El proceso fue instaurado por un directivo sindical de la Empresa de Licores del Huila, cubierto por el fuero sindical, que fue despedido sin autorización judicial dentro del proceso de liquidación de la empresa.

35 M.P. Humberto Sierra Porto. El proceso fue instaurado por un dirigente sindical de la Caja Agraria, que estaba cubierto por el fuero y fue despedido durante el proceso de liquidación, sin contar con autorización judicial.

36 M.P. Humberto Sierra Porto. La acción de tutela fue incoada por un trabajador del IDEMA, que, a pesar de gozar del fuero sindical, fue despedido en el marco de liquidación de la entidad, sin contar con el concepto favorable de la justicia.

37 M.P. Humberto Sierra Porto. El proceso fue entablado por un servidor del municipio de Itagüi que fue desvinculado de la entidad, en desarrollo de un proceso de reestructuración, sin contar con la autorización judicial, a pesar de contar con la protección foral.

38 Sobre este último punto se anotó en la Sentencia T-731 de 2001, ya comentada: "Por supuesto ello no significa que el reintegro del trabajador aforado tenga efecto definitivo, ni

que, por sí misma desmejore la posibilidad procesal de obtener posteriormente el permiso judicial para despedir al trabajador aforado. Lo que ocurre es que si existe una causa justificada para el despido, esta debe ser presentada ante el juez antes de que éste se lleve a cabo, sin perjuicio de que el empleador efectúe dicha solicitud con respecto de un trabajador reintegrado al servicio.”