

T-777-98

Sentencia T-777/98

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

En relación con el asunto del reintegro, en cumplimiento de sentencia judicial, se reitera la jurisprudencia de esta Corporación, en el siguiente sentido: el proceso ejecutivo laboral, previsto en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, no goza de la misma efectividad que se predica de la acción de tutela, pues, aquél procedimiento está encaminado a obtener el forzoso cumplimiento de “aquello que se quiere eludir”, mediante la aplicación de medidas cautelares, pero, cuando se trata de un reintegro, no existe una medida por parte del juez de ejecución que le permita, en forma coercitiva, obligar al funcionario competente, impartir la orden pertinente. Tampoco resulta eficaz lo dispuesto en el artículo 500 del mismo Código, porque el cumplimiento debe hacerse por parte del funcionario competente y no por otro funcionario de la administración. También se dijo que no resulta justo ni jurídico imponer al ciudadano la carga de iniciar otro proceso judicial, para lograr el cumplimiento de los derechos que previamente le han sido reconocidos en otro juicio.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Controversia sobre reintegro de trabajador

Cuando la tutela se presenta no para el reintegro en sí, pues el nombramiento respectivo se ha hecho, sino que está planteada una verdadera controversia entre el beneficiado con la orden de reintegro y la administración, la Corte ha señalado que esta controversia no puede ser resuelta por el juez de tutela, sino por la jurisdicción contenciosa administrativa, a través de las acciones correspondientes contra el acto administrativo de nombramiento. Cabe observar que al juez de tutela le corresponde examinar la proporción de la controversia, para decidir si realmente la hay, y, en consecuencia, resulta improcedente la tutela, o, si se está frente a un aparente cumplimiento de sentencia por parte del funcionario responsable, mediante un nombramiento cualquiera y sólo encaminado a que se suscite la controversia, y, hacer de esta manera improcedente el amparo a través de una acción de defensa, por ejemplo la de tutela.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Liquidación y pago de salarios y prestaciones sociales

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: Expediente T-186.335

Acción de tutela presentada por Eunice Espinosa Silva contra el municipio de Villa del Rosario, departamento de Norte de Santander.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, en la sesión de la Sala Primera de Revisión, a los once (11) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz, decide sobre la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en la tutela promovida por la señora Eunice Espinosa Silva contra el municipio de Villa del Rosario (Norte de Santander).

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que hizo el Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección de la Corte eligió, para efectos de su revisión, el expediente de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES.

La demandante presentó acción de tutela, el día diez y ocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), ante el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, por considerar que la omisión del Alcalde de cumplir una sentencia del Tribunal Administrativo, confirmada por el Consejo de Estado, de reintegrarla al “cargo de Secretaria General de la Alcaldía o a otro de igual o superior jerarquía”, vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad, trabajo y debido proceso, pues, en su concepto, el cargo para el que se la nombrado, no cumple lo ordenado en la sentencia proferida a su favor.

Hechos.-

Para el cumplimiento del fallo de la jurisdicción contenciosa administrativa, el Concejo

Municipal de Villa del Rosario expidió el Acuerdo Nro. 0034, del 3 de septiembre de 1998, "Por el cual se crea un cargo en la estructura administrativa del nivel central de la administración municipal, para el cumplimiento de un fallo judicial", y, en consecuencia, acordó: "Créase a partir del primero de septiembre de 1998 el cargo ASISTENTE ADMINISTRATIVO GRADO 7o., en el despacho de la Alcaldía Municipal, con la asignación básica mensual fijada para ese cargo en las asignaciones Civiles para esta vigencia." (folio 95).

El Alcalde, por oficio del 10 de septiembre de 1998, le comunicó a la demandante que "debe hacerse presente a reiniciar labores para el cumplimiento de lo ordenado en la Sentencia del Honorable Consejo de Estado, en el cargo de ASISTENTE ADMINISTRATIVO, a partir de las 7 :30 del lunes 14 de septiembre de 1998." (folio 31)

Mediante comunicación del 11 de septiembre de 1998, la demandante le manifestó al Alcalde que no se reintegra al cargo de asistente administrativo, por ser inferior al ordenado en la sentencia. (folios 32 y 33).

Con base en estos hechos, la demandante presentó la acción de tutela.

Una vez notificado de la acción contra el municipio, el Alcalde explicó al Tribunal las razones por las cuales no ha cumplido con lo correspondiente a la indemnización de la demandante, ordenada en la sentencia mencionada, pues, en cuanto al reintegro, la sentencia judicial se cumplió, pero la demandante no aceptó el cargo ofrecido, y expresó su interés por otro, el de Director Administrativo. Cargo que ocupa una persona que reúne los requisitos para tal denominación, lo que, al parecer no ocurre con la demandante.

Además, hay que tener en cuenta que la Alcaldía, el 2 de junio de 1994, fue totalmente destruida en un atentado terrorista, perdiéndose la totalidad del archivo y la memoria histórica. En consecuencia, no existe manera de certificar el monto de la asignación del cargo de Secretaria General de la Alcaldía para los años de 1988 a 1992.

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en sentencia del dos (2) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), rechazó la tutela. En primer lugar, hizo una precisión : en otra tutela presentada por la demandante, en relación con los mismos hechos y contra la misma autoridad, resuelta por el mismo Tribunal, el 18 de agosto del mismo año, fue

tutelado el derecho de petición. Ahora, un mes después, solicita el amparo de los derechos a la igualdad, al trabajo y al debido proceso. El Tribunal considera que como antes sólo fue tutelado el derecho de petición, esta circunstancia impide que se catalogue la actual tutela como temeraria.

Sin embargo, rechazó la solicitud de amparo en relación con esta tutela, pues, estimó que la demandante al tener una sentencia del Consejo de Estado a su favor, la que constituye un título ejecutivo de carácter judicial, tiene la vía del proceso ejecutivo, para hacer efectivo el reintegro que reclama.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 33 a 35 del decreto 2591 de 1991.

Segunda.- Lo que se debate. Reiteración de jurisprudencia.

La demandante considera amenazados sus derechos a la igualdad, al trabajo y al debido proceso, por la omisión del Alcalde del municipio de Villa del Rosario (Norte de Santander), de cumplir la sentencia del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, decisión confirmada por el Consejo de Estado, el 16 de octubre de 1997. En esta sentencia se ordenó reintegrar a la demandante al “cargo de Secretaria General de la Alcaldía, o a otro de igual o superior jerarquía”.

Sin embargo, considera la demandante, que con su nombramiento al cargo de Asistente Administrativo, con un salario mensual de \$333.536,00 y gastos de representación de \$104.987,00, no se cumple con lo ordenado en la sentencia confirmada por el Consejo de Estado. Es de advertir que el cargo de Secretaría General fue suprimido.

Expuesto así el objeto de la presente tutela, se examinarán, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, los siguientes puntos : a) la procedencia de la acción de tutela para el cumplimiento de sentencias judiciales de reintegro ; b) la improcedencia de la acción de tutela cuando hay controversia en cuanto al reintegro ; y, c) improcedencia de la tutela

para la liquidación de sumas debidas por concepto de salarios y prestaciones sociales.

a) Procedencia de la acción de tutela para el cumplimiento de sentencias judiciales de reintegro.

En relación con el asunto del reintegro, en cumplimiento de sentencia judicial, se reitera la jurisprudencia de esta Corporación, en el siguiente sentido: el proceso ejecutivo laboral, previsto en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, no goza de la misma efectividad que se predica de la acción de tutela, pues, aquél procedimiento está encaminado a obtener el forzoso cumplimiento de “aquello que se quiere eludir”, mediante la aplicación de medidas cautelares, pero, cuando se trata de un reintegro, no existe una medida por parte del juez de ejecución que le permita, en forma coercitiva, obligar al funcionario competente, impartir la orden pertinente. Tampoco resulta eficaz lo dispuesto en el artículo 500 del mismo Código, porque el cumplimiento debe hacerse por parte del funcionario competente y no por otro funcionario de la administración. Señala, en lo pertinente, la sentencia T-329 de 1994 :

“(…)

“Cuando se trata de obtener que, en cumplimiento de sentencia judicial, la administración reintegre a una persona desvinculada del servicio por acto administrativo declarado nulo, estamos ante una obligación de hacer, cuya ejecución por la vía indicada en el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil no goza de la misma efectividad que se alcanzaría en la hipótesis de una obligación de dar.

“Hay allí una característica indubitable de efectividad, pues la consecuencia del incumplimiento es la ejecución forzosa de las prestaciones a las que se estaba obligado.

“No obstante, cuando esas prestaciones están a cargo de un funcionario o dependencia de la administración pública y consisten en hacer algo -en este caso, reintegrar a unos servidores públicos despedidos-, lo que se decida por el juez de ejecución está limitado a impartir la orden de que se cumpla el fallo hasta ahora no cumplido, sin que exista medida alguna aplicable coercitivamente para que, aun contra la voluntad del funcionario o dependencia, se lleve a cabo lo mandado. En otros términos, fuera de las sanciones que puedan ser aplicables al remiso, todo consiste en añadir otra decisión judicial no menos expuesta al incumplimiento que la ya desobedecida.

“No desconoce la Corte que, según el artículo 500 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el Decreto 2282 de 1989, cuando dentro del proceso ejecutivo no se cumpla la obligación de hacer en el término fijado en el mandamiento correspondiente y no se hubiere pedido en subsidio el pago de perjuicios, el demandante podrá solicitar que se autorice la ejecución del hecho por un tercero a expensas del deudor.

“(…)

“En cambio, la decisión del juez de tutela, mediante la cual se ordene ejecutar una sentencia que viene siendo incumplida, tiene varias características propias que la hacen más efectiva, dado su carácter preferente, sumario e inmediato:

“1. Es resuelta en un término que, por mandato de la Constitución, no puede ser superior a diez días.

“2. El fallo es de inmediato cumplimiento. Así lo dispone la propia Carta y lo reitera el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, a cuyo tenor, una vez proferido aquel, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.

“Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el precepto dispone que el juez se dirija al superior del responsable y lo requiera para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario. Pasadas cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento de la decisión. A ello se añade que el juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.

“3. El artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 establece que la persona que incumpliere una orden de un juez en materia de tutela incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de veinte salarios mínimos mensuales, salvo que en el Decreto aludido ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

“El artículo 53 eiusdem señala que quien incumple el fallo de tutela incurrirá en fraude a resolución judicial y que también incurrirá en la responsabilidad penal a que hubiere lugar

quien repita la acción o la omisión que motivó la tutela concedida mediante fallo ejecutoriado en proceso en el cual haya sido parte.

“4. Las sanciones y consecuencias en mención recaen directamente sobre quien incumple el fallo de tutela, es decir que al respecto no se pueden invocar causales justificativas referentes a hechos o circunstancias anteriores a la acción de tutela misma.”

(sentencia T-329 del 18 de julio de 1994, M.P., doctor José Gregorio Hernández Galindo.)

En este mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia T-478 de 1996.

En esta sentencia, también se dijo que no resulta justo ni jurídico imponer al ciudadano la carga de iniciar otro proceso judicial, para lograr el cumplimiento de los derechos que previamente le han sido reconocidos en otro juicio. Señaló la providencia :

“Estima la Corporación que no es jurídico ni menos justo trasladar al ciudadano una carga procesal onerosa que no tiene por qué soportar ante la conducta omisiva de la Administración pública, renuente y en veces desconocedora de derechos fundamentales.”

(sentencia T-478, del 25 de septiembre de 1996, M.P., doctor Fabio Morón Díaz)

b) Improcedencia de la acción de tutela cuando hay controversia en cuanto al reintegro.

Sin embargo, cuando la tutela se presenta no para el reintegro en sí, pues el nombramiento respectivo se ha hecho, sino que está planteada una verdadera controversia entre el beneficiado con la orden de reintegro y la administración, la Corte ha señalado que esta controversia no puede ser resuelta por el juez de tutela, sino por la jurisdicción contenciosa administrativa, a través de las acciones correspondientes contra el acto administrativo de nombramiento.

En efecto, la Corte, en sentencia T-241 de 1995, señaló :

“La Sala encuentra que el demandante, más que el reintegro, pretende que se haga efectivo el cumplimiento de la providencia judicial emanada del Tribunal Administrativo de Caldas, el cual declaró la nulidad de la Resolución No. 05480 del 22 de noviembre de 1988 por medio de la que se le desvinculó del servicio, y ordenó, a título de restablecimiento del derecho, “el reintegro del demandante al mismo cargo mencionado en el numeral primero de esta

providencia (Aforador 5035-13), o a otro de similar o superior categoría”.

“(…)

“Esta Sala de Revisión encuentra que lo que se plantea en el caso sub exámine es una controversia entre el accionante y la accionada, que debe ser resuelta por la jurisdicción contencioso administrativa y no por el juez de tutela, ya que dicha disputa versa sobre un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, como lo es la Resolución No. 2640 de 1994, confirmada por la Resolución No. 3166 del mismo año, la cual dispuso el reintegro del señor SANCHEZ ORTIZ a un cargo en la DIAN, en virtud del fallo judicial que así lo ordenó, y por tanto, cabe la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, a fin de que el juez administrativo decida tal controversia en la respectiva sentencia judicial, observando todos los presupuestos del debido proceso que consagran la Constitución Política y las normas procesales correspondientes, contenidas en el Código Contencioso Administrativo y sus disposiciones concordantes. Así pues, la citada acción judicial se constituye en un mecanismo de defensa idóneo para la protección de los derechos que el accionante afirma le han sido vulnerados por la DIAN.

“En relación con la posibilidad de que la tutela prospere como mecanismo transitorio por existir un perjuicio irremediable, ella no se da en el caso sub exámine, ya que de los hechos expuestos o de las pruebas que obran en el expediente no se puede inferir o deducir la existencia de dicho perjuicio, por cuanto el accionante en la actualidad se encuentra vinculado al servicio en la DIAN y percibe su salario como retribución al mismo.” (sentencia T-241 del 31 de mayo de 1995, M.P., doctor Hernando Herrera Vergara)

Cabe observar que al juez de tutela le corresponde examinar la proporción de la controversia, para decidir si realmente la hay, y, en consecuencia, resulta improcedente la tutela, o, si se está frente a un aparente cumplimiento de sentencia por parte del funcionario responsable, mediante un nombramiento cualquiera y sólo encaminado a que se suscite la controversia, y, hacer de esta manera improcedente el amparo a través de una acción de defensa, por ejemplo la de tutela.

En otras palabras, no toda controversia en cuanto al cumplimiento de un fallo que ordena un reintegro, hace, en forma mecánica, improcedente la acción de tutela. El juez examinará cada caso concreto.

c) Improcedencia de la tutela para la liquidación de sumas debidas por concepto de salarios y prestaciones sociales.

Finalmente, sólo resta reiterar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la improcedencia de la tutela para la liquidación y pago por concepto de salarios y prestaciones sociales, lo que es un asunto diferente al reintegro, pues, la vía judicial adecuada sí es el juicio ejecutivo laboral, previsto en el Código Contencioso Administrativo (arts. 177 y ss) y el Código de Procedimiento Civil (arts. 448 y ss).

En efecto, la Corte, en la sentencia T- 478 de 1996, señaló :

“En cuanto a la liquidación de las sumas debidas por concepto de salario y prestaciones sociales, algo diferente al reintegro, la vía judicial adecuada es el juicio ejecutivo laboral, tal como lo prevé los artículos 177, 178 y 179 del C.C.A. y 334, 339, 448 del C. de P.C., por consiguiente no puede ordenarse por tutela dicho pago. Estima esta Sala de Revisión, que una cosa es la obligación de hacer (reintegro) y otra la de dar sumas de dinero. Aquí se protege el núcleo esencial de la persona a una ubicación laboral concreta, señalada y adquirida por una decisión judicial que nace del acceso a la justicia y por eso la orden a la entidad demandada, será reiterada, según lo decidido por el H. Consejo de Estado y confirmado por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal.” (sentencia T-478 del 25 de septiembre de 1996, M.P., doctor Fabio Morón Díaz)

Tercera.- El caso concreto.

En el presente caso, lo que está en discusión no es el reintegro ordenado por la jurisdicción contenciosa administrativa, pues el nombramiento ya se efectuó, pero la demandante no lo aceptó, por no estar conforme con él.

En efecto, la discusión entre la actora y la administración radica en el cargo, las funciones, los requisitos y el sueldo. Atendiendo, además, la circunstancia de la desaparición del cargo de Secretaria General, y de los archivos de la Alcaldía, circunstancias que no justifican por sí solas el incumplimiento de una sentencia, pero que, en el presente caso, resultan un factor más, que debe considerar el juez competente, al momento de estudio correspondiente.

Es decir, no resulta tan claro que con el ofrecimiento hecho a la demandante del cargo de

Asistente Administrativo, se esté en presencia de un desconocimiento de la orden judicial de reintegro, que haría procedente la tutela. En este caso el juez constitucional no tiene los elementos para llegar a esta conclusión, por demás compleja, pues, involucra como se dijo, la comparación de funciones de uno y de otro cargo, cumplimiento de requisitos, etc.

Por otra parte, también con base en la jurisprudencia de la Corte (T-478/96), no es posible ordenar el pago de las sumas de dinero debidas por concepto de salario y prestaciones, pues existe el otro medio de defensa judicial como es el juicio ejecutivo laboral.

En consecuencia, se confirmará la decisión que se revisa, pero por las razones expuestas en esta sentencia, pues, como se explicó, no basta decir que existe el proceso ejecutivo laboral, para hacer improcedente la tutela.

### III. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

CONFÍRMASE la sentencia del dos (2) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), proferida por el Tribunal Administrativo Norte de Santander, en la tutela solicitada por Eunice Espinosa Silva contra el municipio de Villa del Rosario (Norte de Santander)

Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General