

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Magistrada Ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil nueve (2009).

Ref.: Expediente No. 47001 23 31 000 2008 00190 01

Actor: LUIS EDUARDO ORTIZ Y OTROS

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala a decidir la impugnación formulada por los señores LUIS EDUARDO ORTIZ PEREZ, REYNALDO PACHECO PEREZ, CISER EDUARDO LEGUIA, REYNALDO ARIZA CARDENAS, JUAN BAUTISTA ARREGOCES, ALFREDO DAVILA PEÑA, SENEN JULIO ROA, JOSE FRANCISCO ALVAREZ, ROBERTO A. DITTA ROMERO, FIDEL OLIVEROS VILLANUEVA, LORENZO R. VARELA ESCOBAR, MANUEL JOSE REBOLLEDO RIVAS, ALCIDES LOPEZ MAIGUEL, CARLOS ALFONSO GRANADOS EGEEA, JOSE LUIS ALMANZA PACHECO, HUMBERTO URTIA

PARDO, GERMAN ARANGO ARANGO, MIGUEL DARIO CASTILLO RIVALDO, LUIS CARLOS PACHECO RODRIGUEZ, ALFONSO ENRIQUE NUÑEZ MORA, PEDRO MANUEL YACOMELO WATTS, MANUEL G. MORENO FLOREZ, OMAR ANIBAL VILLAMIL F., RAFAEL CERVANTES RIBAUTT, JAIRO DE HORTA ROSADO, JOSE MANUEL HENRIQUEZ, ARIEL ENRIQUE ARIAS QUINTERO, ARISTOBULO MARAÑON MEJIA, LUIS SANTIAGO PARDO DE LIMA, HERIBERTO CABARCAS ROSADO, GUILLERMO VALENCIA HERNANDEZ Y BLAS EMILIO DURAN MENDOZA, contra la sentencia del 2 de febrero de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio de la cual se rechazó la acción de tutela por improcedente.

I. ANTECEDENTES

Los señores demandantes, actuando por medio de apoderado, presentaron demanda, en ejercicio de la acción de tutela, contra el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por considerar que vulneraron sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, con en el incumplimiento de la sentencia del 17 de septiembre de 2007, por medio de la cual el Juez Primero Administrativo de dicha ciudad ordenó a la entidad territorial reintegrar a los demandantes a los

cargos que desempeñaban antes de su desvinculación y a pagarles todos los emolumentos dejados de percibir desde el momento de su desvinculación hasta aquel en el que sean efectivamente reintegrados.

HECHOS

Manifestaron los actores que hacían parte de la planta de personal de la Secretaría de Obras Públicas de la Alcaldía del Distrito de Santa Marta.

Indicaron que el Concejo de dicha ciudad expidió el Acuerdo 001 del 17 de enero de 2001, en virtud del cual se autorizó al Alcalde para determinar las categorías de empleo, las escalas de remuneración y los requisitos para el ejercicio de los distintos cargos de la administración distrital.

Argumentaron que el Alcalde, en ejercicio de las facultades otorgadas por el Concejo, expidió el Decreto 353 del 16 de abril de 2001, por medio del cual se estableció la planta de personal de la alcaldía y se eliminó el plan de cargos de los trabajadores oficiales del Distrito de Santa Marta y la resolución 1452 del 24 de abril del mismo año, que suprimió la planta de cargos de los trabajadores de la misma ciudad.

Expresaron que por haber sido suprimidos sus cargos, instauraron demanda contra el Distrito Turístico, Cultural e Histórico, en ejercicio de

la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en procura de obtener la nulidad de los actos administrativos precitados, el reintegro a sus puestos de trabajo y el pago de las prestaciones laborales dejadas de percibir como consecuencia de de las medidas tomadas por la alcaldía.

Afirmaron que el Juzgado Primero Administrativo de ésta ciudad, luego de haber considerado que la competencia para determinar la estructura administrativa de la ciudad de Santa Marta era indelegable y se encontraba en cabeza del Concejo Distrital y no del Alcalde, mediante sentencia del 17 de septiembre de 2007, declaró la nulidad de los actos acusados y a título de restablecimiento del derecho ordenó a dicho Distrito reintegrarlos a los cargos que desempeñaban al momento de su desvinculación y pagarles todos los emolumentos debidos.

Declararon que la sentencia precitada fue notificada mediante edicto fijado en la Secretaria del Juzgado Primero el 25 de septiembre del 2007.

Resaltaron que hasta la fecha el Distrito no ha dado cumplimiento a tal sentencia, omisión que provoca la violación de sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Adujeron que la ciudad de Santa Marta se encuentra sometida al régimen de reestructuración de entes territoriales previsto en al Ley 550 de 1999,

razón por la cual no es procedente iniciar en su contra proceso ejecutivo alguno.

Por último, precisaron que es a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a quien corresponde adoptar las medidas tendientes a exigir al Distrito en comento, como entidad sometida al régimen de reestructuración de entidades territoriales, el cumplimiento de la sentencia del 17 de septiembre de 2007 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de dicha ciudad.

A. PRETENSIONES

Solicitan los actores que:

1. Se ordene al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta cumplir, la sentencia del 17 de septiembre de 2007 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta.
2. Se ordene a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público agotar las medidas conducentes para que se lleva a cabo el cumplimiento, por parte del Distrito de Santa Marta, de la citada sentencia del 17 de septiembre de 2007.

B. DEFENSA

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público dio respuesta oportuna a la demanda oponiéndose a todas sus pretensiones.

Señaló que es cierto que la sentencia del 17 de septiembre de 2007 declaró la nulidad del acuerdo 001 de enero 17 del 2001, mediante el cual el Concejo Distrital de Santa Marta facultó al Alcalde para determinar la estructura administrativa del Distrito de ésta ciudad, de la resolución 1452 del 24 de abril de 2001 y del Decreto 353 de 18 de abril de 2001.

Estimó que la sentencia precitada viola toda la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional al considerar que los Concejos Municipales no pueden delegar en los Alcaldes la competencia para adoptar la estructura administrativa del ente territorial cuando, precisamente, el numeral séptimo del artículo 315 de la Carta Política le permite a los Alcaldes crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias de conformidad a los acuerdos correspondientes.

Indicó que es extraño que la sentencia no hubiera sido apelada ni remitida al Tribunal para consulta, tal como lo tiene prescrito el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo.

Manifestó que no obstante estar en desacuerdo con la sentencia del 17 de septiembre de 2007, el Distrito de Santa Marta, dentro de la modificación

del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, incluyó como acreencia cierta el pago de las obligaciones originadas en ésta sentencia, “*en condiciones de igualdad con los demás acreedores del grupo [y la cual] tiene prelación de pago dentro del acuerdo*” (folio 112).

Expresó que el pago de las obligaciones originadas en la sentencia objeto de estudio lo regula el parágrafo primero de la cláusula 15 de dicho acuerdo y lleva directamente a concluir que no existe vulneración alguna a los derechos fundamentales de los demandantes. Establece el parágrafo en mención:

“CLAUSULA 15. PAGO DE OBLIGACIONES DE ORDEN LABORAL Y PENSIONAL. Las obligaciones de orden laboral y pensional adeudadas directamente con EL DISTRITO a sus trabajadores y extrabajadores, y las obligaciones laborales derivadas de sentencias proferidas antes del 31 de octubre de 2008 se pagarán a partir de la suscripción de este ACUERDO y hasta la vigencia fiscal de 2010 dependiendo de la disponibilidad de recursos y conforme con los Anexos N° 3: “Escenario Financiero del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos”.

En primer lugar se cancelarán las OBLIGACIONES de los pensionados, luego las de los servidores públicos retirados y por último las de los activos; este pago se efectuará en estricto orden de antigüedad.

PARAGRAFO PRIMERO: El pago de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta en el que ordena el reintegro o el pago de la indemnización de los Trabajadores oficiales de la antigua Secretaria de Obras Públicas será cancelada en las mismas condiciones del grupo número uno, previa liquidación efectuada por el Distrito por acto administrativo a cada Trabajador.”

Destacó que es inviable la pretensión que en su contra señalan los actores en cuanto la *“Dirección General de Apoyo Fiscal no tiene competencia para ordenarle a una entidad, sometida a un acuerdo de reestructuración de pasivos, que cancele una obligación...”*. Aclaró que esa *“...decisión es autónoma de la entidad como deudora que la debe realizar dentro de los parámetros definidos en el texto del acuerdo de reestructuración de pasivos aprobado por sus acreedores y con el aval del comité de vigilancia...”*

La Alcaldía de Santa Marta, actuando por medio de apoderado, dio respuesta a la demanda. Solicitó desestimar las peticiones de los demandantes.

Adujo que los actores se acogieron a la fórmula de garantía de pago que el Distrito les ofreció, con la modificación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos que se concreta en el párrafo primero de la cláusula 15, teniendo en cuenta además las disposiciones relativas al orden de prelación de las acreencias.

Expuso que, de conformidad con la Ley 550 de 1999, el citado acuerdo es de obligatorio cumplimiento tanto para los acreedores como para el Distrito, situación que fue expresada claramente en la cláusula 4º del documento cuando se señaló:

“OBLIGATORIEDAD DEL ACUERDO: Teniendo en cuenta lo dispuesto por los artículos 4º y 34º de la Ley 550 de 1999, la presente modificación del **ACUERDO**, incluyendo a quienes no hayan participado

en su negociación o que, habiéndolo hecho, no hayan consentido en ella, conforme con el párrafo 3° del artículo 34 de la Ley 550 de 1999. Tratándose de **EL DISTRITO**, el mismo se entiende legalmente obligado a la celebración y ejecución de los actos administrativos de sus órganos de control que se requieran para cumplir con las obligaciones contenidas en este **ACUERDO**.”

Afirmó que exigir el pago de lo ordenado en la sentencia del 17 de septiembre del 2007, por medio de la acción de tutela, es contrario al acuerdo de voluntades que se pactó bajo las reglas y mandatos de la Ley 550 de 1999.

Señaló apartes de algunas sentencias de la Corte Constitucional que han negado el pago de prestaciones dinerarias cuando la entidad deudora se encuentra sujeta a lo establecido en la Ley 550 de 1999.

Aseveró que no le es posible cumplir la orden judicial de reintegro porque los cargos que desempeñaban los demandantes antes de la reestructuración ya no existen y no puede pagar los emolumentos correspondientes porque exceden de los mil millones de pesos, lo cual desborda el presupuesto del distrito.

D. FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Magdalena, en sentencia del 2 de febrero del 2009, rechazó por improcedente la acción de tutela.

Informó que la acción interpuesta por los señores demandantes buscó proteger sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Realizó un recuento histórico, jurídico y social de lo que se ha entendido por los derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital, vida digna y debido proceso.

Indicó que en el caso concreto no procede la acción de tutela por existir otro mecanismo legal que puede proteger los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y que se encuentra consagrado en la Ley 550 de 1999 bajo el nombre de rubro especial para el cobro de prestaciones laborales.

Expuso jurisprudencia de la Corte Constitucional donde se ha declarado la improcedencia de la tutela cuando con su interposición se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que, por negligencia, descuido o incuria de quien solicita el amparo constitucional, no fueron utilizados en su debido tiempo.

Sustentó que sólo se ha permitido de manera excepcional el pago de acreencias por vía de la acción de tutela cuando se ha acreditado

plenamente la vulneración al mínimo vital de los trabajadores, situación que en el caso bajo estudio no se demuestra y que hace inviable la procedencia de la acción de amparo.

E. IMPUGNACIÓN

Los demandantes impugnaron el fallo del Tribunal Administrativo del Magdalena sin exponer sustento alguno.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular, en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991. Dicha acción se establece como mecanismo subsidiario, es decir, que sólo procede cuando el afectado no dispone de otros instrumentos de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio con miras a evitar un perjuicio irremediable.

Procedibilidad de la acción de tutela.

Como primera medida la Sala deberá analizar la procedencia de la acción

de tutela a la luz de las causales del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, cuyo texto preceptúa:

“ARTÍCULO 6. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.
2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de habeas corpus.
3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable.
4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.
5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”.

En el presente caso los demandantes consideran que el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público vulneraron sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, con el incumplimiento de la sentencia del 17 de septiembre de 2007, por medio de la cual el Juez Primero Administrativo de dicha ciudad ordenó

al ente territorial reintegrarlos a los cargos que desempeñaban antes de su desvinculación y pagarles todos los emolumentos dejados de percibir hasta cuando se efectúe el reintegro.

Es decir, que pretenden por medio de la acción de tutela que se de cumplimiento al citado fallo.

Teniendo en cuenta la situación fáctica descrita, para la Sala es claro que en el caso bajo estudio no se presenta ninguna de las causales de improcedencia mencionadas, en especial la relativa a la existencia de otro medio de defensa aducida por el Tribunal en su sentencia de primera instancia.

Lo anterior por cuanto, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, no hay lugar a adelantar procesos ejecutivos contra una entidad sometida al régimen de reestructuración (en este caso, el Distrito de Santa Marta). Dice la norma:

“ARTICULO 58. ACUERDOS DE REESTRUCTURACION APLICABLES A LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades, de conformidad con las siguientes reglas especiales:

...

13. Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, **y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.**” (las negrillas y subrayas no son del texto original).

Tal situación descarta de plano para los demandantes la posibilidad de acudir al proceso ejecutivo como medio de defensa judicial alternativo para que les sean protegidos sus derechos fundamentales, presuntamente vulnerados con el incumplimiento de la sentencia del 17 de septiembre de 2007 que ordenó su reintegro laboral y el pago de los emolumentos correspondientes.

Adicionalmente, contrario a lo señalado por el Tribunal Administrativo del Magdalena, se precisa que el hecho de que exista un fondo dinerario para cancelar las prestaciones laborales de las entidades sometidas al régimen consagrado en la Ley 550 de 1999 no constituye otro medio de defensa judicial al que se pueda acudir para proteger un derecho fundamental, por lo tanto, no puede hablarse de improcedencia de la acción por este aspecto.

Se procederá, en consecuencia, al estudio del fondo del asunto.

- El caso concreto.

Señala la parte actora que pese a que mediante la sentencia del 17 de septiembre de 2007, proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Santa Marta, se ordenó el reintegro a sus puestos de trabajo y el pago de los emolumentos correspondientes, dicha orden no se ha cumplido hasta la fecha, lo cual vulnera sus derechos fundamentales al trabajo, mínimo vital y vida en condiciones dignas.

El Distrito demandado no se opone al hecho mencionado y justifica el incumplimiento de la orden judicial en que existe un acuerdo de reestructuración conforme a la Ley 550 de 1999, que los cargos que ocupaban los demandantes ya no existen y que el presupuesto distrital no es suficiente para acatar la citada orden de pago de los emolumentos laborales.

Es de resaltar que el derecho al trabajo no es un derecho fundamental de protección inmediata, pues para su protección debe adelantarse el proceso correspondiente ante la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa, en el cual se establezca si el mismo ha sido o no vulnerado y cuáles son las condiciones para su restablecimiento. Por esta razón, en principio, la acción de tutela no procede para la protección de este derecho.

Ahora bien, ocurre que en el presente asunto, los demandantes obtuvieron

la protección de su derecho al trabajo por vía judicial, mediante la sentencia que puso fin a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que promovieron los demandantes y que finalizó con la prosperidad de sus pretensiones, en los siguientes términos:

“PRIMERO. Declárase la nulidad del acuerdo **001 de enero 17 de 2001** mediante el cual el Concejo Distrital de Santa Marta facultó al Alcalde para determinar la estructura administrativa del Distrito de Santa Marta.

SEGUNDO. En consecuencia, declárase la nulidad del Decreto número **353 de abril 16 de 2001** proferido por el Alcalde de Santa Marta con el objeto de determinar la estructura administrativa del Distrito de Santa Marta.

TERCERO. Declárase la nulidad de la **Resolución 1452 de abril 24 de 2001** en cuanto SUPRIMIÓ de la planta de personal EL PLAN DE CARGOS DE LOS TRABAJADORES OFICIALES DEL DISTRITO y de las resoluciones 2011, 1927, 1932, 1922, 1986, 1917, 1977, 1934, 1915, 1983, 1987, 1989, 1980, 1979, 1981, 1920, 1985, 1930, 1976, 1988, 1956, 1936, 1990, 1991, 1935, 1921, 1940, 2014, 1955, 1933, 2021, 2016, y 2017, “por medio de la cual se dan respuestas a unos extrabajadores”.

CUARTO. A título de restablecimiento del derecho condenar al Distrito de Santa Marta a reintegrar a los actores LUIS EDUARDO ORTIZ PEREZ, REYNALDO PACHECO PEREZ, CISER EDUARDO LEGUIA, REYNALDO ARIZA CARDENAS, JUAN BAUTISTA ARREGOCES, ALFREDO DAVILA PEÑA, SENEN JULIO ROA, JOSE FRANCISCO ALVAREZ, ROBERTO A. DITTA ROMERO, FIDEL OLIVEROS VILLANUEVA, LORENZO R. VARELA ESCOBAR, MANUEL JOSE REBOLLEDO RIVAS, ALCIDES LOPEZ MAIGUEL, CARLOS ALFONSO GRANADOS EGEA, JOSE LUIS ALMANZA PACHECO, HUMBERTO URTIA PARDO, GERMAN ARANGO ARANGO, MIGUEL DARIO CASTILLO RIVALDO, LUIS CARLOS PACHECO RODRIGUEZ, ALFONSO NUÑEZ MORA, PEDRO MANUEL YACOMELO WATTS, MANUEL G. MORENO FLOREZ, OMAR ANIBAL VILLAMIL F., RAFAEL CERVANTES R, JAIRO DE HORTA ROSADO, JOSE MANUEL HENRIQUEZ, JOSÉ IGNACIO MIER GUTIÉRREZ, ARIEL ARIAS QUINTERO,

ARISTOBULO MARAÑON M, LUIS SANTIAGO PARDO DE LIMA, HERIBERTO CABARCAS R, GUILLERMO VALENCIA Y BLAS DURAN MENDOZA a los cargos que desempeñaban al momento de su desvinculación y a pagar todos emolumentos laborales dejados de percibir hasta cuando se efectúe el reintegro.

QUINTO. Dar cumplimiento a esta sentencia conforme a lo establecido en los artículos 176, 177, y 178 del CCA.” (fls. 32, 33).

En tales circunstancias, es claro que el derecho al trabajo de los demandantes, en el caso concreto, deja de ser un derecho discutible para convertirse en uno cierto e indiscutible reconocido y protegido por un fallo judicial que, hasta la fecha no ha sido cumplido por la parte demandada, lo cual evidencia la vulneración alegada, con la consecuente afectación de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

Ahora bien, la Sala no es ajena a la situación de carácter especial en la que se encuentra el Distrito de Santa Marta al haberse acogido al régimen establecido en la Ley 550 de 1999, pues reconoce que desatender los acuerdos legítimos dentro de un proceso de reestructuración amenaza la seguridad jurídica y potencialmente económica de los entes territoriales que de buena fe han querido optimizar el desarrollo armónico de sus regiones.

Sin embargo, en el caso objeto de análisis, la entidad territorial demandada no puede desconocer el derecho laboral cierto e indiscutible de los demandantes, derivado de la **obligación de reintegro ordenada**

por una sentencia judicial ejecutoriada, que declaró la nulidad de los actos administrativos que fueron la base para el despido y que, de no haberse expedido, no habrían generado la violación del derecho constitucional al trabajo.

En el presente asunto, el hecho de que el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta se haya acogido a la Ley de reestructuración de las entidades territoriales, no es excusa válida para negarse a cumplir la orden judicial de reintegrar a los demandantes porque, precisamente, los actos administrativos de despido proferidos por el alcalde distrital fueron declarados nulos por la sentencia judicial ejecutoriada que se aduce incumplida.

Además, no pueden menoscabarse los derechos laborales ciertos e indiscutibles pretextando un proceso de reestructuración, habida cuenta que durante el mismo se debe garantizar la estabilidad de los trabajadores. Así lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que en la sentencia C- 512 del 2001 expresó:

“Como regla general, los procesos de reestructuración deben procurar garantizar la estabilidad de los trabajadores. Así, se considera que, de ser posible, debe procurarse mecanismos que aseguren la reubicación de los trabajadores dentro de la entidad...”

Por otra parte, la citada Corporación ha aceptado que en casos como el presente, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para obtener

el cumplimiento de un fallo judicial, en virtud de la ineficacia del proceso ejecutivo procedente para obtener el reintegro y la consecuente garantía de los derechos fundamentales afectados.

En tal sentido esta Corporación mediante la sentencia del 7 de marzo de 2002¹ y la Corte Constitucional, mediante la sentencia T 395 del 2001, indicaron que la acción de tutela es procedente para ordenar el cumplimiento de una orden judicial de reintegro adoptada mediante una sentencia ejecutoriada, como quiera que se encuentran en juego derechos fundamentales cuya eficacia supera cualquiera otra alternativa judicial. Dijo la Corte:

“Cuando se trata de obtener el reintegro de un trabajador a su puesto de trabajo, que, en cumplimiento de sentencia judicial se está ante una obligación de hacer, cuya ejecución por la vía ejecutiva no goza de la misma efectividad que se alcanzaría en la hipótesis de una obligación de dar. La prueba palpable de la ineficacia del proceso ejecutivo ocurre cuando realmente no acontece el reintegro por la sencilla razón de que expresamente se dice que no se cumplirá con tal orden.

...

Además, tratándose de derechos fundamentales, la eficacia de éstos está por encima e cualquier otra alternativa. Luego, es justo y procesalmente admisible que mediante tutela se ordene el cumplimiento de una sentencia, máxime tratándose de una obligación de hacer como es el reintegro al trabajo. En este caso, la tutela es el mecanismo adecuado porque con el reintegro se protege el derecho al trabajo que no es prestación que pueda cumplir un tercero, y que no se satisface con la indemnización de perjuicios prevista en la Ley procesal.” (las negrillas y subrayas no son del texto original).

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 7 de marzo de 2002, proferida en el expediente No. AC-1437. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Ahora bien, la Sala reitera que en el asunto que se analiza los demandantes, en virtud del artículo 58, numeral 13, de la Ley 550 de 1999, carecen inclusive de la posibilidad de acudir a un proceso ejecutivo para obtener el cumplimiento de la sentencia que ordenó su reintegro, razón adicional para otorgar el amparo de los derechos fundamentales al trabajo en cuanto toca al mínimo vital y la vida en condiciones dignas, vulnerados con la omisión de la parte demandada consistente en no dar cumplimiento a la citada orden judicial.

La vulneración es evidente si se tiene en cuenta que, luego de haber superado un proceso judicial, durante el cual demandantes y demandados pudieron ejercer sus derechos de acción y de contradicción, lograron el reconocimiento de su derecho al trabajo en el sentido de recobrar sus empleos, fuentes de ingreso y sustento para ellos y sus familias, sin que hasta la fecha se haya logrado la eficacia de tal reconocimiento judicial.

Sin embargo, el amparo no abarcará el pago de los emolumentos ordenados en la sentencia del 17 de septiembre de 2007 proferida por el Juzgado Administrativo de Santa Marta, sino sólo la orden de reintegro, en atención a que no es posible ordenar el pago de sumas de dinero mediante la acción de tutela, salvo la vulneración del mínimo vital² que,

² Corte Constitucional, sentencias T-897 de 2007 y T-071 de 2008.

en este caso, resulta amparado con la devolución a los demandantes a sus fuentes de ingresos.

Para la ejecución de la totalidad de la sentencia incumplida, la parte actora deberá esperar el momento en que sea posible ejercer la acción ejecutiva correspondiente, esto es, luego de finalizado el proceso de reestructuración correspondiente o, en todo caso, sujetará dicho cumplimiento a lo establecido en el acuerdo de reestructuración de pasivos celebrado entre el precitado ente territorial y sus acreedores.

Las anteriores razones son suficientes para otorgar el amparo deprecado, para lo cual se ordenará al Alcalde Distrital de Santa Marta, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, dar cumplimiento a la sentencia del 17 de septiembre de 2007, proferida por el Juzgado Administrativo de Santa Marta, en el sentido de reintegrar a los demandantes a los cargos que ocupaban antes de su desvinculación.

Por lo anteriormente expuesto, la Sección Primera del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA

PRIMERO: REVÓCASE la providencia del 2 de febrero del 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio de la cual se rechazó la acción de tutela por improcedente, y en su lugar,

SEGUNDO: AMPÁRASE los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia de los demandantes.

TERCERO: ORDÉNASE al Alcalde del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, dar cumplimiento a la sentencia del 17 de septiembre de 2007, proferida por el Juzgado Administrativo de Santa Marta, en el sentido de reintegrar a los demandantes a los cargos que ocupaban antes de su desvinculación.

CUARTO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: REMÍTASE el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión dentro de los diez días (10) siguientes a la ejecutoria del presente fallo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en sesión celebrada en la fecha precitada.

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
TOBÓN**

Presidenta

MARTHA SOFÍA SANZ

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT
PIANETA**