



# Sentencia 114 de 2014 Corte Constitucional

SENTENCIA T-114/14

ACCIÓN DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS-Caso en que Adpostal incumple orden judicial que ordenaba reintegro al cargo dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho

ACCIÓN DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

*La jurisprudencia constitucional ha admitido, por vía de excepción, la procedencia de la acción de tutela en orden a obtener el efectivo cumplimiento de una decisión judicial ejecutoriada, siempre que los cauces ordinarios de protección adolezcan de la falta de idoneidad y eficacia para ejecutar su contenido. Con mayor razón si la obligación de que se trata es de hacer, pues se considera que, a diferencia de las condiciones que se presentan en el mandato de dar, los medios de defensa ordinarios no suelen ofrecer suficiente protección a las prerrogativas iusfundamentales que resultan involucradas.*

DEBIDO PROCESO-Finalidad/DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO

*La finalidad del debido proceso se concreta en “asegurar la objetividad en la confrontación de las pretensiones jurídicas”, procurando satisfacer los requerimientos y condiciones que han de cumplirse indefectiblemente para asegurar la vigencia en la aplicación del derecho material y la consecución de la justicia distributiva. La Carta Política le reconoce al debido proceso el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata, al cual se integran, conforme a una interpretación sistemática y armónica de las disposiciones constitucionales que regulan la materia, una serie de principios y derechos que, en cuanto nutren la institución del debido proceso y hacen parte integral del mismo en la defensa de la dignidad humana, la igualdad material y otras garantías de orden superior, han sido ratificados también, por vía jurisprudencial, como derechos fundamentales de aplicación inmediata, es decir, como elementos básicos y preeminentes del orden jurídico preestablecido, cuya inobservancia se traduce en la innegable violación de la Carta Política.*

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EFECTIVO CUMPLIMIENTO DE LAS PROVIDENCIAS JUDICIALES

*Se tiene que al incumplirse una orden contenida en una decisión judicial ejecutoriada se vulnera abiertamente el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y, de paso, el debido proceso, la buena fe, la seguridad jurídica y las demás prerrogativas insertas en el correspondiente fallo, razón por la cual el mecanismo de amparo estatuido en el artículo 86 Superior, como instrumento de defensa judicial idóneo y eficaz, se torna procedente para, entre otras cosas, reafirmar el deber jurídico de acatamiento de las providencias por parte de las autoridades, que bien puede concretarse en la adopción de la respectiva decisión judicial, la exigencia de protección de los derechos y garantías transgredidos o, en últimas, en que se materialice la ejecución de los preceptos que se estiman incumplidos.*

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA EN PROCESOS DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA-Imposibilidad física y jurídica de cumplir con la orden de reintegro

PROGRAMA DE RENOVACION DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y RETEN SOCIAL-Reiteración de jurisprudencia

*La obligación, entonces, de mantener en el puesto de trabajo a un funcionario que se encuentra protegido por el retén social, está limitada temporalmente por la existencia de la entidad, de modo que cuando ésta desaparezca, con ella también lo hace la carga que le había sido impuesta.*

PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*En términos generales, el Programa de Renovación de la Administración Pública tiene un claro fundamento constitucional y legal que responde a la necesidad del aparato estatal de diseñar sus instituciones a partir de los criterios del mérito y la eficiencia y conforme a los principios de eficacia, economía y celeridad, siendo posible, entonces, adelantar procesos de creación, modificación, supresión, fusión, reorganización o liquidación de los cargos de planta de personal cuando las necesidades públicas, las restricciones económicas o el desempeño de los funcionarios así lo impongan.*

IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIR FALLOS JUDICIALES EJECUTORIADOS POR PARTE DE ENTIDADES QUE HAN TERMINADO SU EXISTENCIA JURÍDICA-Supresión y liquidación de Adpostal

*Esta Corte ha desarrollado una línea de interpretación con alcance general que se mantiene invariable en la jurisprudencia y que tiene que ver con el reconocimiento de la existencia de eventos en los cuales, ante la imposibilidad física y jurídica por parte de una entidad para dar*

*cumplimiento a una orden judicial, es procedente, en principio, acudir a otros medios que permitan equiparar la protección del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia o que atemperen los daños causados a la persona afectada. El 30 de diciembre de 2008, se suscribió el acta final de liquidación que puso fin a la existencia legal de Adpostal, quedando, por ende, suprimidos todos y cada uno de los cargos existentes en ese momento, por lo que existe una comprobada imposibilidad fáctica y jurídica de proseguir con dicha orden*

ACCIÓN DE TUTELA PARA HACER CUMPLIR PROVIDENCIAS JUDICIALES EJECUTORIADAS-Improcedencia por existir una comprobada imposibilidad fáctica de proseguir con la orden

Referencia: Expediente T-4.023.697

Demandados:

Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Administración Postal Nacional -ADPOSTAL en liquidación- y Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72

MAGISTRADO PONENTE:  
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil catorce (2014).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 Num. 9º de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente

#### SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera, Subsección A- que, a su turno, confirmó el dictado por el Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá -Sección Segunda-, a propósito del recurso de amparo constitucional formulado por Ricardo Alberto Fonseca Francesconi contra el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Administración Postal Nacional -ADPOSTAL en liquidación- y Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.

#### I.ANTECEDENTES

##### 1. La solicitud

Según se ilustra en la demanda, el ocho de marzo de 2013, el señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi promovió acción de tutela en procura de obtener la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, al trabajo, a la seguridad social, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, presuntamente quebrantados por el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Administración Postal Nacional -ADPOSTAL en liquidación- y Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72, al negarse a dar cumplimiento a las órdenes contenidas en la sentencia que, en el marco de un proceso contencioso administrativo, resolvió reconocer a su favor el reintegro y el pago de salarios y de prestaciones sociales dejados de percibir desde cuando se produjo su retiro.

La situación fáctica a partir de la cual se estructura la invocación del amparo estatuido en el artículo 86 Superior, es la que seguidamente se expone:

##### 2. Hechos Relevantes<sup>1</sup>

2.1. La Dirección General de Administración Postal Nacional -ADPOSTAL-, a través de Resolución No. 164, expedida el 19 de marzo de 1998, declaró insubsistente el nombramiento del señor Ricardo Alfonso Fonseca Francesconi en el cargo de libre nombramiento y remoción como Subgerente General de Mercadeo, Nivel 0040, Grado 16, adscrito a esa dependencia<sup>2</sup>.

2.2. A fin de que se declarase la nulidad del mencionado acto administrativo y se restableciera su derecho por parte de la entidad, el señor Fonseca Francesconi presentó demanda contenciosa el 22 de julio de 1998 por conducto de apoderado judicial, correspondiéndole su estudio al Tribunal Administrativo de Casanare, que, en sentencia del primero de abril de 2004, accedió a lo pretendido tras considerar desvirtuada la presunción de legalidad en que se amparaba la declaratoria de insubsistencia objeto de censura, ya que el funcionario nombrado para ocupar el cargo en reemplazo del retirado no acreditaba los requisitos exigidos para desempeñarlo. La parte resolutive de la citada providencia es del siguiente tenor:

*"1º. Declarar la nulidad de la Resolución 164 de 19 de marzo de 1998, expedida por el Director General de la Administración Postal Nacional (Adpostal), por medio de la cual se declaró insubsistente el nombramiento del demandante, del cargo de Subgerente de Mercadeo, nivel 0040, grado 16.*

*2º. Ordenar el reintegro del señor Ricardo Fonseca Francesconi, al cargo que venía desempeñando como Subgerente de Mercadeo, nivel 0040, grado 16, o a otro de similar categoría en la Administración Postal Nacional (Adpostal).*

*3º. Condenar a la Administración Postal Nacional (Adpostal) a pagar al señor Ricardo Fonseca Francesconi los salarios, prestaciones sociales,*

bonificaciones, prima técnica y demás emolumentos dejados de devengar, desde cuando se produjo su retiro hasta su efectivo reintegro a su empleo.

Las sumas correspondientes a la anterior condena se ajustarán en su valor de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$R = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh), que es la suma adeudada, por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE vigente a la fecha de ejecutoria de esta sentencia, por el índice inicial vigente a la fecha en que debió realizarse el pago.

Por tratarse de pagos de tracto sucesivo, la fórmula se aplicará separadamente, mes por mes para cada mesada salarial, comenzando por la que debió devengar el actor en el momento del retiro, y para los demás emolumentos, teniendo en cuenta que el índice inicial es el vigente al momento de causación de cada uno de ellos.

4º. De los valores reconocidos se deducirán las sumas recibidas provenientes del erario y los aportes pensionales del empleado, conforme a lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

5º. Para todos los efectos legales y prestacionales del señor Ricardo Fonseca Francesconi, se considera que no ha existido solución de continuidad en los servicios laborales por él prestados a la Administración Postal Nacional (Adpostal).

6º. Esta sentencia deberá cumplirse en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

7º. Se niegan las demás súplicas de la demanda.

8º. No condenar en costas a la parte demandante.

9º. Si hay dinero consignado para gastos, comuníquese a las partes esta decisión por el medio más eficaz.

10º. Para la notificación de este proveído, por Secretaría, envíese con el expediente a la Sección Segunda, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

11º. En firme el presente fallo, archívense las diligencias previas, las constancias y anotaciones que sean menester.” (Negrillas fuera de texto)

2.3. Recurrido el fallo por la parte demandada en la oportunidad procesal pertinente, el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A-, procedió a confirmarlo en su integridad mediante providencia del 31 de agosto de 2006, acogiendo para el efecto la tesis desplegada por el *a-quo* sobre la ruptura de la presunción de legalidad del acto de insubsistencia.

2.4. Una vez ejecutoriada la sentencia el dos de febrero de 2007<sup>3</sup>, el representante legal del señor Fonseca Francesconi solicitó el cumplimiento de la misma ante Administración Postal Nacional, que dio respuesta negativa al pedimento el 26 de marzo siguiente sobre la base de reconocer que el Presidente de la República había expedido los Decretos 2853 y 4597 de 2006, por obra de los cuales ordenó la supresión y liquidación de la entidad, así como la eliminación de los cargos de la planta de personal, motivo que le impedía, en la práctica, cumplir con el reintegro decretado, por lo que se orientaría por realizar el pago de salarios y demás emolumentos causados desde que se produjo la desvinculación hasta el 27 de diciembre de 2006, fecha en que justamente se prescindió de la aludida planta.

Con todo, la entidad en comunicación posterior informó que entendía satisfecha la orden de reintegro, en el sentido de que la relación laboral se mantuvo vigente hasta que fue suprimido el cargo del actor, el que, valga anotar, no se hallaba en ninguna de las hipótesis descritas en la Ley 790 de 2002, el Decreto Reglamentario 190 de 2003 o la Sentencia SU-389 de 2005, ni tampoco tenía la condición de aforado sindical ni mucho menos cumplía los requisitos legales o convencionales para obtener una prestación económica<sup>4</sup>.

Junto con ello, propuso trasladar el currículum vitae del señor Fonseca Francesconi a la Empresa de Servicios Postales Nacionales en su calidad de nueva entidad encargada del servicio de correo nacional, pues nada tenía que ver con el proceso liquidatorio adelantado, en tanto que la sustitución patronal debía ser declarada por vía judicial. Por último, dio cuenta del pago que hizo de los valores ordenados en la sentencia contenciosa, consignándose aquellos en la cuenta de ahorros del demandante<sup>5</sup>.

2.5. Sin embargo, ante el acatamiento parcial de las órdenes judiciales, pues Adpostal en liquidación no expidió acto administrativo de reintegro alguno ni reconoció los dineros correspondientes a cesantías, prima técnica, aportes en seguridad social en salud y pensiones y la correspondiente indemnización por concepto de desvinculación, el apoderado del actor acudió de nuevo ante la entidad a través de escrito del 23 de agosto de 2007, en el que insiste se haga efectivo el fallo de segunda instancia proferido por el Consejo de Estado.

A modo de réplica<sup>6</sup>, el director de la unidad de personal de Adpostal en liquidación manifestó que la prima técnica no era susceptible de serle reconocida al señor Fonseca Francesconi, merced a que el cargo que ocupaba no era uno de aquellos a los que se les reconocía dicho factor. De otra parte, los dineros que no se tuvieron en cuenta en la liquidación inicial de las prestaciones sociales y que se refieren a las cesantías y pagos de la seguridad social se garantizarán de la siguiente manera: “por concepto de cesantías se ordenó el traslado al Fondo Nacional del Ahorro de

cuarenta y cuatro millones setecientos cincuenta y siete mil cuatrocientos cincuenta y nueve pesos \$44.757.459, discriminados conforme la liquidación específica que se adjunta.

En cuanto a los aportes correspondientes a la seguridad social, se está realizando el trámite para adelantar el traslado al Seguro Social de las cotizaciones correspondientes a pensión; no obstante frente a la cotización por salud, se tiene que inicialmente, de su liquidación de prestaciones no se hizo el descuento del 4% que le corresponde al trabajador, sin embargo, teniendo en cuenta la integración que del sistema de seguridad social se ha dado, es necesario cancelar la cotización a salud y pensiones de forma unificada, por lo que la entidad tiene dispuesta la suma de \$29.52.094, equivalente al porcentaje de cada año que le corresponde al empleador, haciendo falta la parte del trabajador, es decir el 4% de la cotización que asciende a \$14.526.047, suma que debe ser consignada en la cuenta de ahorros No. 309-003200 del banco BBVA a favor de Adpostal en liquidación y remitir vía correo el soporte de dicha consignación para poder realizar el traslado de recursos a la correspondiente EPS".

En lo atinente a la indemnización de retiro, sostuvo que la naturaleza del cargo que el demandante había ejercido era de libre nombramiento y remoción, de ahí que la supresión del mismo no generara ningún tipo de resarcimiento.

Finalmente, reiteró la postura de la entidad acerca de la orden de reintegro, la cual, como fue declarado, sólo podía cumplirse hasta el 27 de diciembre de 2006, cuando se llevó a cabo el proceso de supresión de la planta personal de la Administración Postal Nacional.

La liquidación parcial realizada se muestra en el cuadro a continuación, que tuvo como punto de partida los ingresos del demandante en el año de 1998, cuya asignación básica correspondía a \$2.075.960, las vacaciones y la prima de vacaciones ascendían a \$2.225.530, la prima de servicios y navidad a \$2.227.384 y las bonificaciones por servicios prestados y de recreación tenían un valor de \$ 864.983.

| Concepto                    | Liquid 98  | Liquid 99  | Liquid 2000 | Liquid 2001 | Liquid 2002 | Liquid 2003 | Liquid 2004 | Liquid 2005 | Liquid 2006 |
|-----------------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Asig. Básica                | 19.514.024 | 27.651.840 | 30.204.120  | 30.959.232  | 32.727.084  | 34.121.268  | 35.608.956  | 37.567.452  | 39.117.121  |
| Prima Técnica               | 0          | 0          | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           | 0           |
| Bonif. Serv. Prestados      | 726.586    | 806.512    | 880.954     | 902.978     | 954.540     | 995.204     | 1.038.595   | 1.095.717   | 1.150.504   |
| Bonif. Recreación           | 138.397    | 153.621    | 167.801     | 171.996     | 181.817     | 189.563     | 197.828     | 208.708     | 219.144     |
| Vacaciones                  | 1.112.765  | 1.235.172  | 1.349.179   | 1.382.908   | 1.461.876   | 1.524.152   | 1.590.605   | 1.678.089   | 1.761.994   |
| Prima Vacaciones            | 1.112.765  | 1.235.172  | 1.349.179   | 1.382.908   | 1.461.876   | 1.524.152   | 1.590.605   | 1.678.089   | 1.761.994   |
| Prima Servicios             | 1.068.254  | 1.185.765  | 1.295.211   | 1.327.592   | 1.403.401   | 1.463.186   | 1.526.981   | 1.610.965   | 1.691.514   |
| Prima Navidad               | 1.159.130  | 1.286.637  | 1.405.394   | 1.440.530   | 1.522.788   | 1.587.659   | 1.656.881   | 1.748.009   | 1.682.459   |
| Suma Ingresos               | 24.831.922 | 33.554.718 | 36.651.837  | 37.568.144  | 39.713.382  | 41.405.184  | 43.210.451  | 45.587.030  | 47.384.729  |
| Descuento                   |            |            |             |             |             |             |             |             |             |
| IBC Seg Social              | 19.514.000 | 27.652.000 | 30.204.000  | 30.959.000  | 32.727.000  | 34.121.000  | 35.609.000  | 37.567.000  | 39.117.000  |
| Pensión                     | 658.598    | 933.250    | 1.019.389   | 1.044.874   | 1.104.539   | 1.151.593   | 1.201.802   | 1.267.902   | 1.320.203   |
| F.S.P.                      | 195.140    | 276.520    | 302.040     | 309.590     | 327.270     | 341.210     | 356.090     | 375.670     | 391.170     |
| Suma descuentos Seg. Social | 853.738    | 1.209.770  | 1.321.429   | 1.354.464   | 1.431.809   | 1.492.803   | 1.557.892   | 1.643.572   | 1.711.373   |
| Retención                   | 3.253.775  | 3.661.775  | 3.661.775   | 3.238.775   | 3.169.778   | 2.928.275   | 2.810.275   | 2.844.775   | 2.777.775   |

|                              |            |            |            |            |            |            |            |            |            |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Total a pagar mes            | 20.724.410 | 28.683.173 | 31.668.633 | 32.974.905 | 35.111.795 | 36.984.106 | 38.842.284 | 41.098.684 | 42.895.581 |
| Ingreso indexado a dic 2006  | 38.324.981 | 47.772.971 | 47.756.582 | 45.538.706 | 45.287.516 | 44.224.869 | 43.616.315 | 43.766.021 | 43.671.595 |
| Total a pagar: \$399.959.556 |            |            |            |            |            |            |            |            |            |

Liquidación que fue suscrita por el Director de la Unidad de Personal de Administración Postal Nacional -Adpostal en liquidación-.

2.6. Por la anotada razón, el señor Fonseca Francesconi promovió acción de tutela contra Adpostal en liquidación el 23 de mayo de 2008 como mecanismo transitorio de protección, en procura del cumplimiento a cabalidad de lo dispuesto a su favor dentro del proceso contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho, precisando, a la par, que la orden de reintegro podía hacerse efectiva ante la nueva empresa Servicios Postales Nacionales S.A. para cumplir, a su juicio, con el *“retén social, como padre cabeza de familia, y con los dos años que le hacían falta para solicitar la pensión de jubilación”*.

Del asunto conoció en primera instancia el Tribunal Superior de Bogotá -Sala Laboral-, que, en providencia del 5 de junio de 2008, negó la solicitud de amparo, básicamente, por considerar que el actor cuenta con otros medios de defensa a los cuales puede acudir, máxime, cuando no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable ni demostró ser beneficiario del retén social. Decisión que fue confirmada en segunda instancia por la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral-, en sentencia del 22 de julio de 2008, bajo similar argumentación.

2.7. Acto seguido, procedió a activar un proceso ejecutivo con el propósito de satisfacer las obligaciones de hacer y de dar<sup>7</sup>, consistentes, primero, en su reintegro al cargo que desempeñaba en Adpostal -en liquidación- o a otro de igual categoría y, segundo, en el pago de la prima técnica, los intereses moratorios y comerciales y las prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde su desvinculación y hasta que efectivamente sea reintegrado. Todo lo cual con soporte en el título ejecutivo reflejado en las sentencias de condena proferidas en el proceso contencioso administrativo.

El Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Segunda-, constituido en audiencia pública el 18 de octubre de 2011, una vez surtidas las etapas procesales establecidas para la acción ejecutiva y luego de concluir que el ejecutante recibió una liquidación de Adpostal por concepto de salarios y otros emolumentos por valor de \$399.959.556, suma que comprende el interregno transcurrido entre el 19 de marzo de 1998 y el 27 de diciembre de 2006<sup>8</sup>, declaró de oficio la excepción de pago de la obligación contenida en las sentencias que se presentaron al cobro, con excepción de la prima técnica, frente a la cual ordenó seguir adelante con la ejecución, incluyendo los correspondientes intereses moratorios.

Así mismo, estableció que la inexistencia de la entidad demandada hacía jurídicamente imposible el reintegro solicitado por el actor, siendo inviable, por lo demás, su designación en otra entidad del Estado so pretexto de una solidaridad que la ley no establece, mucho menos aludiendo a una supuesta sustitución patronal cuyos presupuestos no se reúnen en el caso concreto. Así, por sustracción de materia, ha de entenderse que no hay obligaciones de dar por cumplir del 2006 en adelante, ni de hacer, a fuerza del consabido fenómeno liquidatorio<sup>9</sup>.

En la misma diligencia ambas partes apelaron la decisión adoptada. El ejecutante arguyó que la orden de reintegro sí podía hacerse efectiva pese a que la entidad se hubiese extinguido, empleando como referente la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Por su parte, la entidad demandada se mostró en desacuerdo por cuanto no se dio cumplimiento al principio de igualdad de los acreedores en relación con los bienes y la masa objeto de liquidación, en el entendido de que el demandante debía someterse a un estricto orden de prelación en el pago de los créditos.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda Subsección C-, en sentencia del 17 de mayo de 2012, le dio la razón a la entidad demandada y declaró la nulidad de todo lo actuado en la causa, desde que se libró mandamiento de pago y hasta que se convocó a audiencia de alegaciones y fallo, en atención a que el proceso ejecutivo debía darse por terminado por un juez de la república y acumularse al respectivo proceso de liquidación.

En efecto, aseguró que, de acuerdo con lo previsto en el Decreto Ley 254 de 2000 que trata sobre el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional, modificado por la Ley 1105 de 2006, el liquidador tendrá que dar aviso a los jueces del inicio del proceso de liquidación con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad y se acumulen al proceso de liquidación. De modo que iniciado ese trámite en Adpostal no podían continuarse litigios de esa naturaleza en su contra, debiendo copiarse los mismos, por imperativo legal, al procedimiento de liquidación.

Por manera que la demanda ejecutiva no debió ser gestionada por la autoridad judicial de primera instancia, sino que, por el contrario, remitida de oficio al procedimiento liquidatorio para que allí se hiciese el pago del crédito respectivo, sin que sea óbice el hecho de que el mismo se haya dado por culminado el 30 de diciembre de 2008, dado que es claro que el Patrimonio Autónomo de Remanentes, constituido por medio del contrato de Fiducia Mercantil No. 31917 de 2008, asegura la continuidad del pasivo remanente y contingente a cargo de Adpostal en liquidación. En esa medida, ordenó la remisión del expediente al Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR Adpostal en liquidación- para que se integre a la masa de liquidación el crédito cierto que se encuentra radicado en cabeza del demandante y se proceda a su pago acorde con el procedimiento pertinente<sup>10</sup>.

2.8. Siendo ello así, el 12 de julio de 2012 el actor radicó un derecho de petición ante el apoderado general y vocero del Patrimonio Autónomo de Remanentes -Adpostal en liquidación- requiriéndole a efectos de que se acataran por entero las órdenes vertidas en la sentencia del Consejo de

Estado, principalmente aquellas relacionadas con su reintegro y el pago de la prima técnica. Como respuesta, la directora jurídica del ente puntualizó que la exigencia del reintegro no se ajustaba a la realidad legal ni fáctica, dada la supresión y liquidación definitiva de Administración Postal Nacional con anterioridad a la fecha de ejecutoria de la sentencia, lo que, en últimas, afecta ineludiblemente su cumplimiento<sup>11</sup>

Respecto del reconocimiento de la prima técnica, adujo que tal factor ingresará a la masa de liquidación para su pago posterior.

A continuación, el actor le solicitó a la entidad, en escrito del 16 de agosto de 2012, que le informara la fecha cierta en que se cancelaría la obligación y el valor total al que asciende la misma. En esa ocasión, la directora jurídica reveló que el requerimiento formulado había sido presentado en forma extemporánea y, por lo tanto, su pago se encontraba sujeto a que fueran cubiertos los créditos presentados oportunamente y reconocidos en la masa de liquidación. Orden de prelación de créditos dispuesto en los artículos 2488 a 2511 del Código Civil.

Por lo anterior, el actor insistió, una vez más, mediante apoderado, para que Adpostal en liquidación pagara todas las prestaciones que se le adeudan, desde diciembre de 2006 hasta la fecha en que se expida acto administrativo que ordene su reintegro, al tiempo que proceda a la liquidación y pago de la prima técnica como de los intereses moratorios causados desde que quedó ejecutoriada la providencia emitida por el Consejo de Estado.

El director del Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en liquidación precisó que no era posible acceder al pago de los emolumentos presuntamente dejados de percibir desde diciembre de 2006 en adelante, como quiera que había una imposibilidad fáctica y jurídica de cumplir con la orden de reintegro por la supresión y liquidación de la entidad. La prima técnica, sin embargo, sí se reconocerá sin efectos salariales desde el 19 de marzo de 1998 hasta el 26 de diciembre de 2006, fecha en que se suprimieron los cargos de la planta de personal. El valor por pagar, sin indexar, corresponde a \$143.735.548.

Por último, expresó que no habrá lugar al reconocimiento de intereses moratorios, pues el pago de las acreencias a cargo de Adpostal en liquidación se efectuará con riguroso apego a las normas que rigen el proceso liquidatorio de la entidad, causa por la cual sólo se tendrán en cuenta ese tipo de peticiones hasta antes de la orden de liquidación, es decir, del día 25 de agosto de 2006.

### 3. Fundamentos de la demanda y Consideraciones

3.1. Teniendo como fondo lo descrito en precedencia, el tutelante comienza por señalar que el proceder de Adpostal en liquidación y del Patrimonio Autónomo de Remanentes, al no dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia proferida por el Consejo de Estado, que decidió a su favor la nulidad del acto administrativo que declaró la insubsistencia del cargo que desempeñaba, su reintegro al mismo y el pago de los salarios, prestaciones sociales, bonificaciones, prima técnica y demás emolumentos dejados de devengar desde cuando se produjo su retiro hasta su efectiva reincorporación, al tiempo que dista de la pretensión de efectiva vigencia del acceso a la administración de justicia y de los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, comporta, a su turno, la transgresión de sus derechos constitucionales fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad y al trabajo.

3.2. Llama la atención especialmente en tratándose del desconocimiento de la orden de reintegro, la cual bien puede ser acatada por Servicios Postales Nacionales S.A., conocida como 4-72, por ser la empresa que reemplazó en sus funciones a Adpostal y que, eventualmente, tiene a su cargo la responsabilidad de sucederla en todos los derechos y obligaciones a causa de su supresión y liquidación.

Esa particular circunstancia, en su parecer, justifica la presentación del recurso de amparo para que sea el juez de tutela quien declare la existencia de la sustitución patronal que subyace a la modificación de una entidad pública por otra que, sin embargo, conserva el giro de los negocios que constituían el móvil social de aquella a la que precedió, utilizando su infraestructura física, económica, legal y comercial.

Así estarían acreditados dos de los presupuestos que darían lugar a la configuración de la sustitución que intenta reivindicar: tanto el cambio de empleador como la continuidad del servicio. La exigencia restante, referida a la permanencia del empleado, sería avalada por el fallo dictado en segunda instancia por el Consejo de Estado, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, que en los numerales 2º, 3º y 5º ordenó su vinculación sin solución de continuidad. Cuestión que se revalida con el Decreto No. 2853 de 2006, pues en él se estableció la garantía de la continuidad en la prestación del servicio postal y se subrogaron los derechos, contratos, convenios y obligaciones a la nueva empresa encargada de los servicios postales.

Su vinculación y dependencia laboral, entonces, le incumbe concretamente a la empresa de Servicios Postales Nacionales S.A. a partir del 25 de agosto de 2006, sobre todo cuando las gestiones propias del cargo de Subgerente General de Mercadeo en Adpostal que desempeñaba fueron transpuestas en esa empresa a las vicepresidencias comercial y de operaciones.

3.3. Aunado a lo expuesto, sostiene que es una persona de la tercera edad, pues cuenta con 61 años, sufre de diversos problemas del corazón e hipertensión y tiene una hija discapacitada que se encuentra a su cargo. Igualmente asevera que no cuenta con ingresos económicos suficientes que le permitan garantizar a su núcleo familiar una subsistencia digna, entre otras razones, porque los pagos reconocidos por la entidad con destino a sus aportes pensionales y cesantías han sido parciales e incompletos, impidiéndole, dicho sea de paso, acceder en calidad de beneficiario a una prestación económica como la pensión de vejez, pues aun cuando cumple el requisito de la edad, precisa de muchas más semanas de cotización para acreditar tiempo de servicios.

### 4. Pretensiones

4.1. Para lograr la protección de los derechos fundamentales que estima le han sido conculcados, el actor insta al juez de tutela para que declare, en su caso, que se ha configurado el fenómeno de la sustitución patronal entre Adpostal y Servicios Postales Nacionales S.A., como

consecuencia de lo cual ésta última habría de dar cumplimiento a la *obligación de hacer* incluida en la sentencia judicial proferida en segunda instancia dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, consistente en el reintegro a la planta de personal, sin solución de continuidad.

4.2. De la misma manera, solicita que se le ordene a la entidad demandada efectuar los trámites y actos administrativos que sean necesarios para hacer realidad su reintegro en un cargo de igual o similar categoría al que ocupaba, equivalente en la empresa sucesora a las plazas de Vicepresidente Comercial o de Vicepresidente de Operaciones, así como también que su retiro sólo se haga efectivo cuando se advierta de su inclusión en nómina de pensionados.

4.3. A renglón seguido pide que se dé cabal cumplimiento a la liquidación de los valores reconocidos en el fallo desacatado con descuento de los pagos parciales realizados por Adpostal en liquidación y el Patrimonio Autónomo de Remanentes de dicha entidad, comprendiendo la prima técnica, primas de navidad, servicios y vacaciones como derechos adquiridos, al igual que los intereses moratorios y la indexación respectiva.

## 5. Oposición a la demanda de tutela

5.1. El señor Fonseca Francesconi presentó el escrito demandatorio ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera Subsección A-, autoridad judicial que resolvió remitirlo a los juzgados administrativos del circuito judicial de la ciudad de Bogotá, en cuanto que, por un lado, el Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en liquidación no era una persona (sic) natural ni jurídica y, por tanto, carecía de capacidad para ser parte en un proceso<sup>12</sup>; y, de otro, que Servicios Postales Nacionales estaba constituida como una entidad descentralizada por servicios del orden nacional, lo que, de acuerdo con el Decreto 1382 de 2000<sup>13</sup>, imponía el conocimiento de la acción a los jueces administrativos del circuito de Bogotá.

5.2. En ese entendido, el Juzgado Veinte Administrativo del Circuito -Sección Segunda-, en providencia del 14 de marzo de 2013, asumió la competencia del asunto y dio traslado del mismo a los representantes legales de la Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. -Fiduagraria S.A.- en calidad de administrador de los bienes de la fiducia del Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en Liquidación y de la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. para que se pronunciaran frente a las pretensiones y a la problemática jurídica planteada, en el propósito de conformar debidamente el contradictorio.

### 5.2.1. Patrimonio Autónomo de Remanentes -Adpostal en Liquidación-

5.2.1.1. Actuando mediante apoderado, el representante legal de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., quien funge como vocero del Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en liquidación, expresó su disenso en torno a los argumentos esbozados por el accionante, al estimar que ya se había formulado una acción de tutela con base en los mismos supuestos de hecho y argumentos jurídicos.

Expuso que si bien se profirió una sentencia condenatoria en contra de Adpostal, aquella quedó ejecutoriada cuando ya se había ordenado la supresión y eventual liquidación de la misma. Escenario que, de súbito, alteró sustancialmente los efectos del fallo, pues lógicamente no era posible consentir, por ejemplo, la orden de reintegro del señor Fonseca Francesconi, habida cuenta que en ese momento no existía planta de cargos alguna donde pudiera ser reubicado.

En ese sentido, aparece improbable que se predique un desacato derivado de una orden que fáctica y jurídicamente es imposible de cumplir, por simple sustracción de materia.

Las únicas plazas que permanecieron vigentes correspondían a los funcionarios que ostentaban algún fuero de estabilidad, como en el caso de prepensionados, discapacitados, madres o padres cabeza de familia, en el marco del denominado “*retén social*”.

5.2.1.2. Ahora bien, el pago de los salarios y prestaciones sociales con retroactividad responde a una ficción legal que refleja el cumplimiento de la orden comprendida en la sentencia contenciosa de hacer ese reconocimiento como si no hubiese existido solución de continuidad en los servicios laborales prestados por el actor, a pesar de que en la realidad nunca se haya dado tal contraprestación.

La simulación del reintegro permitió que Adpostal en liquidación pagara, en una primera ocasión, la suma de \$399.959.556, valor que junto con el reconocimiento de la prima técnica asciende a un total de \$630.038.758. Situación que dista de calificarse como precaria y que además fue tenida en cuenta por parte del juez de tutela al momento de negar el amparo pretendido por aquél en una acción promovida anteriormente. Mal hace, entonces, en reclamar unas prestaciones que ya le fueron reconocidas.

5.2.1.3. Entre Adpostal en liquidación y Servicios Postales Nacionales no hay solidaridad ni sustitución laboral, porque aparte de ser distintas entre sí las empresas, no se acredita la continuación en la prestación de servicios por parte del trabajador, el cual es uno de los elementos básicos para que se configure la mencionada sustitución. Lo que aconteció fue la supresión de los cargos por mandato legal, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2853 y 4597 de 2006.

5.2.1.4. Bajo este entendimiento y en abierta oposición a los criterios insertos en la demanda de tutela, la entidad deprecia la improcedencia del mecanismo judicial emprendido en procura del reconocimiento de una serie de derechos prestacionales que, valga anotar, fueron satisfechos plenamente.

### 5.2.2. Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72

5.2.2.1. El Representante Judicial de Servicios Postales Nacionales intervino mediante escrito en el que se opuso a los fundamentos jurídicos que le sirvieron de puntal al accionante para solicitar el reconocimiento de una sustitución patronal entre la entidad y Adpostal en liquidación, toda vez que la continuidad de las actividades definida en el Decreto 2853 de 2006, expedido por el Gobierno Nacional, obedeció exclusivamente a *“la prestación del servicio postal universal, la prestación del servicio del correo, el servicio de mensajería especializada, emisiones a nombre de la Nación de las especies postales, emisión, custodia, promoción, venta y desarrollo comercial de la filatelia y el ejercicio, operación y prestación de los servicios postales otorgado mediante ley, decreto, resolución, convenio administrativo y demás actos administrativos”*.

Y es que en ningún aparte de la citada norma se aludió a un tipo de obligación o acreencia por la que Servicios Postales Nacionales tuviera que responder al momento de la liquidación de Adpostal. De hecho, en el acta final de liquidación de esa entidad se dispuso la constitución del patrimonio autónomo de remanentes, administrado por la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. -Fiduagraria S.A-, para que, entre otras cosas, atendiera las obligaciones remanentes y contingentes, así como los procesos judiciales, tutelas y reclamaciones en curso al momento de la terminación del proceso liquidatorio.

5.2.2.2. Indefectible resulta, pues, de lo discurrido, proponer la absolución de la sociedad demandada en relación con cualquier tipo de responsabilidad que resulte del presente litigio.

## 6. Pruebas que obran en el expediente

Una vez verificadas las pruebas relevantes que fueron aportadas al trámite de tutela, todas de origen documental, vale destacar las siguientes:

- Copias simples de las sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Casanare, el 1º de abril de 2004, y el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A-, el 31 de agosto de 2006, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por el señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi contra Administración Postal Nacional -Adpostal- (Folios 33 a 48 y 52 a 63 del Cuaderno Principal del expediente).

- Copias simples de las sentencias proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. -Sala Laboral-, el 05 de junio de 2008, y la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral-, el 22 de julio de 2008, en el marco de una acción de tutela formulada por el señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi contra Administración Postal Nacional -Adpostal- y el Ministerio de Telecomunicaciones (Folios 112 a 135 del Cuaderno Principal del expediente).

- Copias simples de las sentencias proferidas por el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Bogotá -Sección Segunda-, el 18 de octubre de 2011, y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda, Subsección C-, el 17 de mayo de 2012, en el trámite del proceso ejecutivo adelantado por el señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi contra el Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en liquidación (Folios 66 a 84 y 145 a 153 del Cuaderno Principal del expediente).

- Copias simples de derechos de petición formulados por el señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi y sus respectivas respuestas por parte de Administración Postal Nacional -Adpostal- en relación con el cumplimiento de la sentencia proferida en segunda instancia por el Consejo de Estado, en el marco del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que se entabló en su contra (Folios 167 a 221 del Cuaderno Principal del expediente).

- Copias simples de documentos varios aportados por el señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi, entre los cuales se encuentra la relación de novedades en el sistema de aportes al Seguro Social, liquidación de cesantías, documento de identificación, historia clínica, algunas incapacidades menores a 3 días y autorización de medicamentos y certificado de nacido vivo de su hija mayor de edad María Paula Fonseca de la Espiella, así como informes médicos sobre su situación de salud (Folios 222 a 263 del Cuaderno Principal del expediente).

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

### 1. Primera Instancia

1.1. El Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá Sección Segunda-, en sentencia del 3 de abril de 2013, denegó el amparo constitucional impetrado, al arribar a la conclusión de que aun cuando en la jurisprudencia se ha admitido el ejercicio de la acción de tutela para el cumplimiento de obligaciones de hacer, contenidas en sentencias judiciales, en el caso en cuestión, la orden de reintegro no podía ser acatada por la entidad receptora de aquella, debido a su supresión y liquidación.

Al tener claro sustento de principio en la ley y no haber empleo público ni funciones por desarrollar en virtud de la terminación de la existencia jurídica de la persona en contra de la cual se había fijado el mandato de reincorporación, el juez no puede hacer otra cosa más que abstenerse de consentir una pretensión materialmente imposible de cumplir.

1.2. Además, en su criterio, la figura de la sustitución patronal no es susceptible de ser aplicada a los entes del Estado, al erigirse en una institución propia del derecho privado que busca la protección de los trabajadores oficiales cuando se transforma o modifica la empresa por medio del reconocimiento de la continuidad de los contratos de trabajo. Ella, ha de resaltarse, no opera en tratándose de empleados públicos regidos, como bien es sabido, por una vinculación de carácter legal y reglamentario.

De todas formas, aun si en gracia de discusión se decidiera emprender el estudio de dicha institución jurídica, lo cierto es que sus elementos definitorios no logran acreditarse en el asunto que se examina, pues se insiste, *“se trata de dos entidades diferentes en donde hubo una supresión de cargos y por ende no existe responsabilidad solidaria entre las mismas”*.



Así, cuando se trata de la supresión de entidades del sector oficial, al menos para los empleados públicos, no se da una sustitución patronal, porque *“de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución Política, no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley, por lo que para proveer los cargos de carácter remunerado se requieren que estén contemplados en la respectiva planta de personal, motivo por el cual al desaparecer la entidad se suprimen los cargos y se termina con los empleos de libre nombramiento y remoción que están adscritos a los cuadros de la administración”*.

1.3. Por otra parte, la exigencia del actor relativa al pago de la prima técnica como factor salarial debe ser controvertida por vía de otro mecanismo judicial distinto de la tutela en donde pueda llegar a establecerse con mayor amplitud si, efectivamente, debió cumplirse o no en la forma en que se hizo.

## 2. Impugnación del fallo

2.1. La decisión del *a-quo* fue recurrida en el término de rigor por parte del accionante, quien se ratificó en todo lo apuntado en la demanda e insistió en la configuración de la sustitución patronal que, en su sentir, se produjo entre la Administración Postal Nacional y Servicios Postales Nacionales S.A., ante la evidente continuidad del servicio público postal, la modificación del empleador y la permanencia del trabajador, éste último requisito por cuenta de la orden de reintegro incluida en el fallo incumplido.

2.2. A ello, añadió que el Decreto Presidencial 4779 de 2007 desvirtúa por completo los argumentos esgrimidos por Adpostal para no acceder a su reintegro, dado que sí se creó un cargo, estando la entidad en proceso de liquidación, con el fin de dar cumplimiento a una sentencia judicial en la que también se ordenaba efectuar un reintegro.

2.3. Por eso, a manera de corolario, incluyó como petición principal la revocatoria de la sentencia dictada por el fallador de primera instancia para que, en su lugar, se brinde la efectiva salvaguardia de sus derechos fundamentales, los cuales, insinúa, siguen siendo menoscabados.

## 3. Segunda Instancia

3.1. En providencia dictada el 28 de mayo de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera, Subsección A-, confirmó la decisión adoptada en primera instancia, al estimar que las pretensiones ventiladas en sede de tutela no eran de raigambre constitucional sino legal y que no le era dable aplicar la figura de la sustitución patronal, la cual se reconoce solamente a trabajadores oficiales y no a empleados públicos, tal y como ocurre en el caso del señor Fonseca Francesconi.

3.2. Ciertamente, la orden de reintegro no puede cumplirse por fuerza de la desaparición de Adpostal del ordenamiento jurídico, lo que reduce el debate a una mera reclamación económica que no puede ser tramitada por el juez de tutela. El que sea la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. la encargada de prestar el servicio postal en la actualidad, no quiere decir que se hayan acreditado, *per se*, los supuestos de continuidad de la empresa ni del trabajador, ni mucho menos la prolongación del servicio, en la medida en que el Decreto 2853 de 2006 ordenó fue la supresión de Adpostal, mas no su modificación o fusión, como se intenta hacer ver por el actor<sup>14</sup>.

## III. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 17 de octubre de 2013, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez de esta Corporación.

### 2. Cuestión preliminar

2.1. En la línea del examen que se realiza, una de las entidades demandadas, el Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en liquidación, por conducto de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., afirmó ante el juez de tutela de primera instancia que el señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi incurrió en una actuación temeraria, por cuanto éste ya había activado en el año 2008 una acción de tutela en su contra en la que reivindicaba el cumplimiento de los mismos derechos prestacionales contenidos en la sentencia contenciosa que trae nuevamente a colación como soporte de la controversia que ahora suscita.

2.2. La anterior apreciación daría cabida, *prima facie*, a que la solicitud de amparo fuera rechazada o decidida desfavorablemente, en los estrictos y precisos términos del artículo 38 del Decreto 2591 de 1991<sup>15</sup>. Sin embargo, en criterio de esta Sala, no hay lugar a que se pronuncie tal declaración, pues, aunque pueda predicarse en ambas demandas la concurrencia de pretensiones semejantes con apoyo en un mismo supuesto fáctico en el que están involucradas exactamente las mismas partes, esa circunstancia, por sí sola, no aparea el surgimiento automático de una actuación temeraria<sup>16</sup>.

Recuérdese que, para que se configure la temeridad, la citada disposición normativa exige que el accionante carezca de un motivo justificado y expreso para acudir al mecanismo de amparo, lo cual no puede darse por sentado en el caso concreto, en la medida en que el actor procedió a explicar de forma razonable el ejercicio que hizo de aquél en una segunda ocasión, acogiendo en su integridad los argumentos de hecho y de derecho en los que fundó la acción promovida originalmente, teniendo en cuenta, en esencia, que persistía el incumplimiento de la sentencia

resuelta a su favor, pues si bien le fueron reconocidos los salarios y prestaciones sociales adeudados, la orden de reintegro a la que estaba obligada Adpostal en liquidación continúa sin ejecutarse.

De ahí que se comprenda la interposición del nuevo recurso que, lejos de envolver una conducta inescrupulosa, desleal o deliberada, contraria al principio de la buena fe, se sustenta en la afectación actual de los derechos fundamentales del señor Fonseca Francesconi, quien en un primer momento aspiró a que se le reconociera como beneficiario de la protección especial derivada del *retén social* para satisfacer la orden de reintegro y, hoy por hoy, cifra las expectativas de realización de dicho gravamen en la eventual declaratoria de una sustitución patronal entre Adpostal en liquidación y Servicios Postales Nacionales S.A.

2.3. En ese orden de ideas, esta Sala de Revisión avanzará en el estudio de fondo del asunto y, por lo tanto, se remitirá a analizar algunas de sus especificidades a fin de delimitar las cuestiones que eventualmente habrán de ilustrar una posible solución frente al amparo constitucional solicitado.

### 3. Delimitación del problema jurídico

3.1. Al hilo de lo revelado en el acápite de antecedentes, se le atribuye al Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Administración Postal Nacional -Adpostal en liquidación- y a la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72, la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales radicados en cabeza del señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi, como consecuencia de su decisión de hacer nugatorio el cumplimiento de la sentencia judicial que, en segunda instancia, dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, ordenó su reintegro, sin solución de continuidad, al cargo que venía desempeñando en Adpostal y el pago de los salarios, prestaciones sociales, bonos, prima técnica y demás emolumentos dejados de recibir desde la fecha en que fue desvinculado hasta su efectiva reincorporación.

3.2. Desde un comienzo, la Administración Postal Nacional sostuvo que el reintegro era inviable a raíz de su supresión y liquidación, lo que llevó a que se prescindiera de los cargos de la planta de personal, entre los que se incluía el desempeñado por el actor. Sobre esa base elemental, procedería simplemente a pagarle los salarios y demás emolumentos que se causaron desde que fue declarado insubsistente con límite en el día en que finalizaron los contratos laborales y las relaciones legales y reglamentarias, pues tampoco era dable que se favoreciera con la aplicación del *retén social* en razón a que no acreditaba ninguna calidad susceptible de ser protegida especialmente.

En esos términos, el Director de la Unidad de Personal de la entidad procedió a reconocerle la suma de \$399.959.556, por concepto de asignación básica, vacaciones, prima a las vacaciones, prima de servicios, navidad, bonificaciones por servicios prestados y de recreación desde 1998 hasta 2006. Ulteriormente, giró a título de cesantías un valor de \$44.757.459 y asumió los aportes correspondientes a la seguridad social.

3.3. Inconforme el señor Fonseca Francesconi con dicha liquidación, al no haberse incorporado en aquella la prima técnica ni la indemnización de retiro, a la vez que frente al hecho de que no se haya expedido acto administrativo de reintegro, formuló acción de tutela exigiendo que se cumpliera por completo las órdenes contenidas en la sentencia que resolvió declarar la nulidad de su desvinculación y que a título de restablecimiento de sus derechos había retrotraído los efectos del acto viciado, de suerte que para quedar en la misma posición en la que estaba antes de proferirse éste tenía que ser incorporado a la empresa reemplazante de Adpostal, es decir, a Servicios Postales Nacionales S.A. Solicitud que fue negada tanto en primera como en segunda instancia, luego de considerarse que existían otras alternativas judiciales a las que debía recurrir, en tanto no se encontraba ante un perjuicio irremediable o una situación objetiva amparable por vía del *retén social*.

3.4. Así las cosas, se sirvió del proceso ejecutivo para hacer valer las obligaciones pendientes de hacer y de dar, el cual fue declarado nulo en segunda instancia porque esa clase de actuaciones debían dirigirse al trámite liquidatorio en ese entonces vigente para el eventual reconocimiento de los créditos respectivos.

3.5. Remitida la documentación al Patrimonio Autónomo de Remanentes de la entidad demandada, el actor solicitó que se diera cumplimiento a la orden de reintegro y se le pagara la prima técnica, siendo la primera de las peticiones un imposible jurídico y fáctico para la entidad, en definitiva por la terminación de la existencia jurídica de Adpostal, incluso antes de que el fallo que se alega desacatado cobrara ejecutoria. La segunda reclamación, concerniente a la prima técnica, fue aceptada sin carácter salarial desde el año en que fue retirado del servicio hasta que se emitió la orden de supresión de la planta de personal en un monto que sin la correspondiente indexación asciende a \$143.735.548.

3.6. En todo caso, el actor presentó nueva acción de tutela por estimar que permanecían quebrantados sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso, a la seguridad social, a la igualdad y al trabajo, en la medida en que nada se resolvió en relación con el reintegro, consecuencia de lo cual, además, el pago de los salarios y prestaciones sociales debía extenderse más allá de la fecha de liquidación de Adpostal e, incluso, continuarse hasta que dicha orden se hiciera efectiva. Para ello, pretende que sea declarada la existencia de una sustitución patronal entre Adpostal y Servicios Postales Nacionales S.A. por ser ésta última la empresa que relevó a la primera en su objeto social y operaciones comerciales.

Según su criterio, sólo de esa manera podrían satisfacerse las obligaciones pendientes de serle reconocidas, pues accesoriamente se efectuaría la liquidación completa de los salarios, primas y bonos que, recalca, siguen insolutos.

3.7. Pues bien, habiéndose tomado en consideración todo lo expuesto, cabría sugerir, en principio, que las órdenes emitidas en la sentencia judicial pronunciada por el Consejo de Estado han sido incumplidas en su totalidad, pues a más de que el reintegro del actor al cargo del cual había sido desvinculado no se ha concretado, tampoco han sido pagados los salarios y las prestaciones sociales allí reconocidas.

3.8. No obstante lo anterior, interesa señalar que del recuento elaborado emergen con claridad los pagos que, en virtud de la mencionada providencia, realizaron Adpostal en liquidación y, en su momento, el Patrimonio Autónomo de Remanentes de los salarios, prestaciones sociales,

bonificaciones, cesantías y prima técnica que el accionante dejó de disfrutar desde su retiro hasta que fue eliminada la planta de personal de la entidad, coyuntura que se presume razonable como término legal de duración del cargo, no ya solamente por la naturaleza de su vínculo como empleado de libre nombramiento y remoción, sino en vista de que no acreditó una condición especial que permitiese ampliar ese límite temporal trazado inicialmente, valiéndose del empleo de la figura del retén social.

A este respecto, se encuentra que el actor recibió una suma total aproximada de \$588.452.563<sup>17</sup>, discriminada en los siguientes valores: (i) \$399.959.556 que comprenden la asignación básica, vacaciones, prima a las vacaciones, prima de servicios, navidad, bonificación por servicios prestados y de recreación desde 1998 hasta 2006; (ii) \$44.757.459 por concepto de cesantías durante ese interregno y (iii) \$143.735.548 relativos a la prima técnica sin carácter salarial y sin la correspondiente actualización monetaria.

3.9. Constatado así el cumplimiento de la providencia judicial dictada por el Consejo de Estado, en lo que hace a las obligaciones de dar en ella incorporadas, esta Sala de Revisión se abstendrá de pronunciarse específicamente sobre el tópico y pasará, entonces, al examen de la orden que queda pendiente por materializar y que consiste en el reintegro del señor Fonseca Francesconi al cargo de Subgerente de Mercadeo u otro de similar categoría en la Administración Postal Nacional -Adpostal-.

3.10. En tales condiciones, conviene poner de manifiesto que el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades conferidas por el Numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política<sup>18</sup> y el artículo 52 de la Ley 489 de 1998<sup>19</sup>, teniendo en cuenta que dicha entidad enfrentaba serios problemas económicos, financieros, estructurales y operativos que hacían incierta su sostenibilidad<sup>20</sup>, decretó la supresión y liquidación de la misma a través del Decreto 2853 de agosto 25 de 2006<sup>21</sup>, como parte de las medidas del programa de renovación de la administración pública -PRAP-<sup>22</sup>.

El artículo 2º del mencionado decreto señaló como plazo de duración del proceso de liquidación de Adpostal, dos años contados desde su entrada en vigencia, prorrogable por el Gobierno Nacional, en acto debidamente motivado, hasta por un lapso igual al inicial, al cabo del cual se entendería extinta para todos los efectos jurídicos. Finalmente, el término concedido para adelantar la liquidación fue prorrogado por un periodo de cuatro meses más, según lo dispuesto en el Decreto 3058 del 20 de agosto de 2008.

Por su parte, el artículo 9º dispuso la terminación de los contratos de trabajo de los trabajadores oficiales y el vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

De esa manera, el acta final de liquidación fue suscrita el 30 de diciembre de 2008 y publicada en el Diario Oficial No. 47.218, poniéndose fin a la existencia legal de la entidad y quedando automáticamente suprimidos los cargos hasta ese momento existentes y terminados los contratos de trabajo de acuerdo con el régimen legal aplicable.

Para el traspaso de bienes, derechos y obligaciones de Adpostal en liquidación, la Fiduciaria la Previsora S.A. -agente liquidadora- suscribió con la sociedad comercial anónima Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. -Fiduagraria S.A.- un contrato de fiducia mercantil con el objeto de constituir un patrimonio autónomo de remanentes que administre, conserve, custodie y transfiera los archivos, atienda las obligaciones remanentes y contingentes, así como la de los procesos judiciales, tutelas y reclamaciones en curso al momento de la terminación del proceso liquidatorio, como las que se llegaren a presentar.

3.11. Contrario, entonces, a la hipótesis desarrollada por el actor conforme a la cual deviene ineludible la declaratoria de una sustitución laboral entre Adpostal en liquidación y Servicios Postales Nacionales S.A. para garantizar el cumplimiento efectivo e integral de la sentencia contenciosa en lo referente a la obligación de hacer, la Sala de Revisión encuentra que es la determinación del alcance de la orden impuesta y la particular imposibilidad física y jurídica de la entidad compelida a su debida observancia, la perspectiva constitucional relevante desde la cual resulta pertinente abordar el presente juicio para decidir acerca de la presunta violación del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia alegada en la demanda.

Se trata, concretamente, de aclarar si se está ante el incumplimiento de una orden judicial o si, por el contrario, pese a configurarse una obligación, aquella se entiende agotada por mera sustracción de materia.

#### 4. Problema Jurídico

4.1. Delineado el contexto en el que esta Corporación debe intervenir, la problemática de índole jurídica por resolver, en sede de revisión, se contrae a la necesidad de establecer si, efectivamente, el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Administración Postal Nacional -Adpostal en liquidación- y Servicios Postales Nacionales S.A., quebrantaron los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi, al no proceder a dar cumplimiento a la orden de reintegro dictada dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, aludiendo para ello a la terminación de la existencia jurídica de la entidad destinataria del referido gravamen.

4.2. De esa manera, corresponde a la Sala revisar la jurisprudencia constitucional en cuanto atañe al derecho del debido proceso y el acceso a la administración de justicia como una de sus garantías fundamentales de aplicación inmediata, así como la relativa a los eventos en que existe una imposibilidad física y jurídica de dar cumplimiento a un fallo judicial por terminación de la existencia jurídica de la entidad obligada a acatarlo para luego, finalmente, identificadas las sub-reglas y puestas en contraste con los hechos materiales del caso que se revisa, dar respuesta al cuestionamiento previamente enunciado.

4.3. Con todo, forzoso es que antes de entrar a abordar la temática propuesta, sea definida la procedencia del mecanismo de amparo

constitucional, a propósito de su carácter supletivo para lograr, por su conducto, el cumplimiento de providencias judiciales ejecutoriadas.

5. La acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales -Casos en los que se solicita el cumplimiento de providencias judiciales ejecutoriadas-. Reiteración jurisprudencial

5.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha dejado en claro, desde sus labores, que la acción de tutela fue concebida como un instrumento de defensa judicial para la efectiva protección de los derechos fundamentales al que la propia Carta Política de 1991 asignó un carácter residual y subsidiario<sup>23</sup>. En virtud de esa nota distintiva, no puede admitirse como un mecanismo alternativo, adicional o complementario de los previstos en la ley para garantizar los derechos de las personas, pues con ella no se pretende sustituir los procesos ordinarios o especiales y mucho menos aún, desconocer las acciones y recursos judiciales insitos dentro de los mismos para controvertir las decisiones que se profieran.

Incluso, esa condición supletiva, específicamente atribuida por el artículo 86 Superior, ha dicho la Corte, además de reconocer la naturaleza preferente de los diversos mecanismos judiciales establecidos por la ley<sup>24</sup>, convirtiéndose en la regla general de resolución de los conflictos jurídicos relacionados con derechos fundamentales, lleva a comprender que el ejercicio del recurso de amparo constitucional sólo sea procedente de manera excepcional, cuando no existan otros medios de protección a los que se pueda acudir, o aun existiendo éstos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable<sup>25</sup> o se acredite la ineficacia de aquellos en relación con el caso concreto.

Esta última aproximación encuentra pleno respaldo en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, el cual, al referirse a las causales de improcedencia de la acción de tutela, puntualiza claramente que la existencia de otros medios de defensa judicial tendrá que ser apreciada en concreto, atendiendo al grado de eficiencia y efectividad del mecanismo judicial para encarar las específicas circunstancias en que se encuentre el solicitante al momento de invocar la protección del derecho presuntamente conculcado<sup>26</sup>.

Será el juez constitucional, entonces, en cada caso en particular, el que determine cuándo ese medio judicial preferente es ineficaz o no es lo suficientemente expedito para prodigar una protección inmediata, eventos en los que la acción de amparo constitucional se impone como mecanismo directo de protección.

5.2. Conforme las precisiones que anteceden, es apenas lógico que, por ejemplo, tratándose de controversias relacionadas con solicitudes de cumplimiento de providencias judiciales ejecutoriadas, esta Corte haya sido consistente en sostener la improcedencia de la acción de tutela a efectos de resolver cuestiones de esa estirpe, ya que por su naturaleza excepcional y subsidiaria no puede reemplazar los procesos de ejecución dispuestos preferentemente en el ordenamiento jurídico<sup>27</sup>.

5.3. Así, de acuerdo con el ordenamiento procesal anterior a la entrada en vigencia del Código General del Proceso<sup>28</sup>, los artículos 334 a 339 y 488 y subsiguientes del Código de Procedimiento Civil, consagran la posibilidad de exigir la ejecución de las providencias judiciales una vez se encuentren ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior. Es pues, a través del ejercicio de esta acción ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria, que se logra satisfacer los derechos reconocidos en dichas providencias, no siendo, por consiguiente, el recurso de amparo constitucional el mecanismo de defensa apropiado ni el escenario idóneo para gestionar esas reclamaciones o para que allí se decidan las mismas<sup>29</sup>. Sobre el particular, esta Corporación ha destacado que:

*“En nuestro ordenamiento jurídico se han previsto mecanismos que permiten exigir a los obligados el cumplimiento de las providencias judiciales, de tal modo que los derechos y los deberes establecidos en la Constitución y en las leyes tengan una real aplicación, y los procedimientos judiciales no se limiten a un conjunto de reglas y principios con valor meramente teórico pero intrascendente en la vida práctica. (...)*

*Esto quiere decir que en los casos en los que una providencia resuelve ordenar a una de las partes “ (...) a pagar una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer (...)”<sup>30</sup> y ésta no es cumplida por quien corresponde, el acreedor no deberá acudir al trámite consagrado en el artículo 488 del C.P.C. y presentar una nueva demanda para que se inicie un proceso ejecutivo, sino que, en virtud del artículo 335 (modificado por el artículo 35 de la Ley 790 de 2003) puede acudir ante el juez de conocimiento y, por medio de un simple escrito, exponerle la situación de incumplimiento y solicitar que se adelante el proceso ejecutivo.*

*Después de la solicitud, y habiéndose iniciado el proceso ejecutivo, éste se tramita según las reglas generales, y el cumplimiento de la orden se llevará a cabo según la naturaleza de la obligación sobre la cual verse el asunto, por ejemplo, al tratarse del pago de sumas dinerarias, el fallador ordenará el pago en un término perentorio con los intereses causados por el retardo en el cumplimiento; si la obligación es de dar muebles de género diferentes al dinero el juez ordenará la entrega en un plazo razonable, otorgando la posibilidad a las partes para que el acreedor manifieste si está conforme con las cosas entregadas. Ahora bien, si la orden del juez consiste en la ejecución de una obligación de hacer, el juez fijará un plazo para que el deudor realice el hecho y para que el acreedor concurra a manifestar su complacencia con la ejecución del acto, y en caso de que el obligado no cumpla con la orden, el fallador podrá disponer que, en la medida en que la prestación lo permita, un tercero realice lo debido a expensas del responsable<sup>31</sup>.*

*De este modo, como quiera que en la ley está prevista una vía judicial para obtener la ejecución de las sentencias en las que se condene a una de las partes a pagar una suma de dinero, a la entrega de cosas muebles que no hayan sido secuestradas en el mismo proceso, o al cumplimiento de una obligación de hacer, no cabe, en principio, dado su carácter subsidiario, acudir a la acción de tutela para el mismo fin.”<sup>32</sup>*

5.4. Sin embargo, es de mérito advertir que tal panorama no es absoluto. En efecto, en la jurisprudencia se ha llegado a moderar el criterio de improcedencia atrás descrito cuando se comprueba que los medios ordinarios de defensa judicial no son aptos, idóneos y eficaces para prodigar una protección inmediata a los derechos presuntamente transgredidos o amenazados como consecuencia del incumplimiento de las órdenes

emitidas dentro de un fallo judicial, con lo cual se ha admitido, excepcionalmente, el empleo de la acción de tutela para salvaguardar las garantías constitucionales fundamentales<sup>33</sup>. Derrotero que, en el análisis de los casos concretos, ha servido para perfilar de mejor manera los parámetros a partir de los cuales la acción de tutela resulta procedente para lograr la ejecución de sentencias judiciales ejecutoriadas<sup>34</sup>.

5.5. Para citar tan solo uno de ellos, basta constatar la distinción que esta Corporación ha realizado sobre la base del derecho civil de las obligaciones, entre aquellas órdenes que versan sobre gravámenes de hacer (*facere*), no hacer (*non facere*) y dar (*dare*), condicionando el ejercicio de la acción de amparo constitucional a la naturaleza misma de la obligación que deriva de la respectiva sentencia que ha sido incumplida<sup>35</sup>.

5.5.1. En resumidas cuentas, si lo que se busca es que sea acatado un fallo que radica en una orden cuya raigambre comprenda una obligación *de hacer* o *de no hacer*, la jurisprudencia ha aceptado el ejercicio de la acción de tutela para procurar su cabal cumplimiento, no ya, como se explicó, por la inexistencia de mecanismos ordinarios consagrados en la ley para el efecto, sino porque éstos carecen de la idoneidad suficiente para lograr la protección de los derechos fundamentales que pueden verse afectados con el incumplimiento de una sentencia. A título ilustrativo, valga mencionar el caso tantas veces citado de la orden de reintegro de un trabajador<sup>36</sup>.

5.5.2. Pero si lo ordenado por la providencia incorpora una obligación *de dar*, el mecanismo tuitivo de los derechos fundamentales resultará improcedente para obtener su satisfacción, en la medida en que el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos de contenido meramente patrimonial, en donde el acreedor cuenta con medidas precautelativas que le permiten conservar los medios necesarios para obtener el pago del crédito debido<sup>37</sup>.

5.6. De los planteamientos expuestos conviene destacar que la jurisprudencia constitucional ha admitido, por vía de excepción, la procedencia de la acción de tutela en orden a obtener el efectivo cumplimiento de una decisión judicial ejecutoriada, siempre que los cauces ordinarios de protección adolezcan de la falta de idoneidad y eficacia para ejecutar su contenido. Con mayor razón si la obligación de que se trata es de hacer, pues se considera que, a diferencia de las condiciones que se presentan en el mandato de dar, los medios de defensa ordinarios no suelen ofrecer suficiente protección a las prerrogativas *iusfundamentales* que resultan involucradas.

5.7. Con todo y ser esa la fórmula más utilizada por la jurisprudencia constitucional, cabe hacer notar una importante vertiente de ella que ha ido evolucionando gradualmente en la dirección de reconocer a la acción de tutela como mecanismo definitivo de protección a fin de lograr que sean ejecutadas las órdenes objeto de desacato, *“en tanto el cumplimiento de sentencias judiciales es un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 Superiores”*<sup>38</sup>.

Desde luego, reconociendo que su efectivo cumplimiento es una de las más importantes garantías para la existencia y adecuado funcionamiento del Estado Social de Derecho, así como un imperativo constitucional en cuanto materializa el valor de la justicia y los principios de la buena fe y la confianza legítima en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, el acatamiento de las providencias judiciales por parte de las autoridades públicas y de los particulares, se constituye en una garantía de plena efectividad de los derechos de quienes acceden a la administración de justicia, a la vez que configura un elemento cardinal del derecho fundamental al debido proceso<sup>39</sup>.

5.8. Similar postura acoge esta Sala de Revisión, en el entendido de que el incumplimiento de las providencias judiciales implica un obstáculo irreductible para el goce efectivo no solamente del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, sino también de aquellos que, siendo o no de la misma raigambre, suelen insinuarse del contenido de la respectiva decisión<sup>40</sup>.

5.9. Conforme lo dicho, se deduce en el caso de autos la existencia de una controversia relacionada con la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso efectivo a la administración de justicia del señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi, derivada del incumplimiento, por parte del Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en liquidación y Servicios Postales Nacionales S.A., de la orden de reintegro contenida en la sentencia dictada dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que declaró nula su desvinculación y cuyo mecanismo ordinario, esto es, el proceso ejecutivo, fue suspendido para que las actuaciones allí surtidas fueran acumuladas al proceso liquidatorio de la entidad, de conformidad con lo previsto en la ley para tales efectos cuando se trata de entidades públicas del orden nacional.

En esas circunstancias, la Sala de Revisión se abstiene de evaluar la eficacia del medio ordinario en cuanto el mismo se entiende agotado, situación frente a la cual resulta procedente la acción de tutela como mecanismo definitivo de protección, por lo que pasará, entonces, a pronunciarse de fondo sobre el problema jurídico propuesto en el acápite precedente.

6. Del debido proceso y el acceso a la administración de justicia como una de sus garantías fundamentales de aplicación inmediata. Reiteración jurisprudencial

6.1. Bien es sabido que el artículo 29 de la Carta Política de 1991 consagra el derecho al debido proceso, haciendo extensiva su aplicación *“a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*<sup>41</sup>. Expreso mandato constitucional que, según se ha expresado en la jurisprudencia, constituye dicha garantía en un fundamento de la legalidad, *“pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado”*<sup>42</sup> en virtud del cual, *“las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos”*<sup>43</sup>.

6.2. Como lo ha destacado este Tribunal, la finalidad del debido proceso se concreta en *“asegurar la objetividad en la confrontación de las pretensiones jurídicas”*<sup>44</sup>, procurando satisfacer los requerimientos y condiciones que han de cumplirse indefectiblemente para asegurar la vigencia en la aplicación del derecho material y la consecución de la justicia distributiva<sup>45</sup>.

6.3. Ahora bien, conviene igualmente señalar que la Carta Política le reconoce al debido proceso el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata, al cual se integran, conforme a una interpretación sistemática y armónica de las disposiciones constitucionales que regulan la materia<sup>46</sup>, una serie de principios y derechos que, en cuanto nutren la institución del debido proceso y hacen parte integral del mismo en la defensa de la dignidad humana, la igualdad material y otras garantías de orden superior, han sido ratificados también, por vía jurisprudencial, como derechos fundamentales de aplicación inmediata, es decir, como elementos básicos y preeminentes del orden jurídico preestablecido, cuya inobservancia se traduce en la innegable violación de la Carta Política<sup>47</sup>.

Tales elementos, sin pretensión alguna de taxatividad, son los siguientes: *i)* la legalidad del juicio, *ii)* el juez natural, *iii)* la favorabilidad, *iv)* la presunción de inocencia, *v)* el derecho de defensa, *vi)* la publicidad y celeridad del proceso, *vii)* la no *reformatio in pejus*, *viii)* la doble instancia, *ix)* el *non bis in idem*, *x)* la no inculcación y *xi)* el acceso a la justicia<sup>48</sup>.

6.4. En relación con el último de los criterios esbozados, el artículo 229 Superior reconoce expresamente el derecho de acceso a la administración de justicia, también llamado derecho a la tutela judicial efectiva, consistente en la posibilidad que tiene toda persona de acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia para propugnar por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y bajo la observancia de las garantías sustanciales previstas en las leyes<sup>49</sup>.

6.5. Es tal la importancia de la efectiva vigencia del derecho en comento que la propia jurisprudencia constitucional ha reconocido, al unísono, que *“constituye un pilar fundamental de la estructura de nuestro actual ordenamiento jurídico, en cuanto contribuye decididamente a la realización material de las dimensiones más importantes del Estado: sus perfiles como Estado de derecho y Estado democrático”*<sup>50</sup>.

6.6. A manera de correlato de aquél, las autoridades públicas, como titulares del poder coercitivo del Estado y garante de todos los derechos ciudadanos, tienen la obligación de promover e impulsar las condiciones para que el acceso de los particulares a dicho servicio público sea real y efectivo<sup>51</sup>. Con esto se quiere significar el compromiso estatal que existe de lograr, en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales que se estiman violadas.

6.7. Entre tanto, la jurisprudencia constitucional también ha expresado que el acceso a la administración de justicia no satisface su contenido con la sola consagración formal de recursos y procedimientos, esto es, que se entienda acabado, verbigracia, con el simple acceso a la jurisdicción, pues, en consonancia con el principio de efectividad que lo identifica, su ámbito de protección constitucional obliga, así mismo, a que se resuelva definitivamente la controversia de que se trate, dentro de un plazo razonable y con respeto por el debido proceso, y sean ejecutadas las órdenes que dicte el juez correspondiente. En lo que concierne al punto, la jurisprudencia ha sido clara en poner de presente que:

*“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”*<sup>52</sup>.

Postura que ha sido acogida, reiterada y, si se quiere, robustecida en múltiples decisiones adoptadas por esta Corporación. Sobre el tema, recientemente se apuntó:

*“En un Estado social y democrático de derecho uno de los objetivos es la efectividad de los derechos fundamentales, el paso de la simple consagración formal a un reconocimiento efectivo, útil y garantista que encuentre reflejo de protección por medio de los mecanismos constitucionales creados para tal fin. Este principio general encuentra una manifestación especialmente significativa en el acceso a la administración de justicia, pues una parte nuclear del mismo en un Estado Social de derecho será que, además de respetar las garantías establecidas en desarrollo del proceso, su resultado tenga eficacia en el mundo jurídico, no siendo una manifestación formal y eminentemente declarativa, sino, asegurando que la providencia que pone fin al proceso produzca todos los efectos a que está destinada; sin este elemento, las garantías procesales perderían toda su significación sustancial, ya que serían el desarrollo de actuaciones sin ninguna consecuencia en el aseguramiento de la protección y eficacia de otros derechos, convirtiéndose en una simple mise-en-scène desprovista de significado material dentro del ordenamiento jurídico, en cuanto inoperante para la protección real de los derechos fundamentales de las personas”*<sup>53</sup>.

6.8. Con ese enfoque, ha venido acentuándose en la jurisprudencia el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata del acceso a la administración de justicia<sup>54</sup>, que ha sido integrado, a su vez, con el núcleo esencial del derecho al debido proceso, en tanto medio a través del cual se asegura el acceso al servicio público de la administración de justicia, de manera que, sin su previo reconocimiento, no podrían hacerse plenamente efectivas el conjunto de garantías sustanciales e instrumentales que han sido estatuidas para dirigir y desarrollar una actuación judicial<sup>55</sup>. Para una mejor apreciación del comentario al que se alude, es de resaltar que la jurisprudencia sobre el particular ha concluido que:

*“Por razón de su vinculación directa con el debido proceso y con otros valores constitucionales como la dignidad, la igualdad y la libertad, el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso y, entre otros,*

(v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales -acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos.”<sup>56</sup>

6.9. De acuerdo, entonces, con todo cuanto se ha estudiado, se tiene que al incumplirse una orden contenida en una decisión judicial ejecutoriada se vulnera abiertamente el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y, de paso, el debido proceso, la buena fe<sup>57</sup>, la seguridad jurídica y las demás prerrogativas insertas en el correspondiente fallo, razón por la cual el mecanismo de amparo estatuido en el artículo 86 Superior, como instrumento de defensa judicial idóneo y eficaz, se torna procedente para, entre otras cosas, reafirmar el deber jurídico de acatamiento de las providencias por parte de las autoridades, que bien puede concretarse en la adopción de la respectiva decisión judicial, la exigencia de protección de los derechos y garantías transgredidos o, en últimas, en que se materialice la ejecución de los preceptos que se estiman incumplidos<sup>58</sup>.

7. La estabilidad laboral reforzada en los procesos de renovación de la administración pública. Imposibilidad física y jurídica de cumplir con la orden de reintegro. Recuento Jurisprudencial

7.1. El problema jurídico planteado por la Sala de Revisión para resolver el caso concreto hace que sea de obligado análisis el alcance de la orden de reintegro dictada a favor del actor dentro de la sentencia contenciosa de nulidad y restablecimiento del derecho, sobre todo cuando la entidad condenada a realizar dicho mandato, esto es, la Administración Postal Nacional, fue suprimida y liquidada en el marco del programa de renovación de la administración pública mucho antes de que la providencia reseñada cobrara ejecutoria y, posteriormente, se extinguió, desapareciendo del ordenamiento jurídico.

7.2. La circunstancia descrita, a no dudarlo, permite complementar los márgenes de protección del derecho de acceso a la administración de justicia vistos anteriormente, desde la arista del cumplimiento de las órdenes consignadas en una providencia judicial ejecutoriada, teniendo como contrapeso los casos en que no se presentan los elementos fácticos o jurídicos necesarios para acatarlas, entendiéndose agotadas.

7.2.1. Pues bien, una primera aproximación válida del tema se encuentra en la Sentencia T-592 de 2006<sup>59</sup>, en donde la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional asumió el conocimiento de una acción de tutela promovida en contra de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -TELECOM en liquidación-, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y a la estabilidad laboral de uno de sus trabajadores, a quien se le dio por terminada su vinculación laboral sin que para ello se hubiera reparado en su condición de padre cabeza de familia. Con la demanda, el actor pretendía su reintegro al cargo que desempeñaba en la entidad a través del programa denominado “*retén social*”.

Para zanjar la cuestión debatida, dándose por acreditado el status de padre cabeza de familia del accionante, la Sala Primera de Revisión tuvo en cuenta que durante el trámite de segunda instancia del proceso *sub-exámne* se declaró la terminación del proceso liquidatorio de Telecom, por lo que su desaparición como persona jurídica hacía de imposible cumplimiento que la Corte dispusiera el reintegro del actor como beneficiario del retén social. La propuesta de solución, entonces, fue la de ordenar, como único medio de restablecimiento del derecho fundamental conculcado, el pago de lo que habría percibido por concepto de salarios y prestaciones sociales desde su retiro hasta la terminación definitiva de la existencia jurídica de la empresa, el cual estaría a cargo del Patrimonio Autónomo de Remanentes como sucesor singular de las obligaciones derivadas del resultado de los procesos judiciales en curso al momento de la terminación del proceso liquidatorio de Telecom.

7.2.2. Seguidamente, en la Sentencia T-383 de 2007<sup>60</sup>, la Sala Sexta de Revisión de esta Corporación se pronunció respecto del caso de una empleada de la empresa Editorial de Cundinamarca Antonio Nariño que a pesar de encontrarse protegida por el fuero sindical, dado que desarrollaba labores de directiva del Sindicato Nacional de Servidores Públicos de las Gobernaciones de Colombia, le fue terminada su vinculación laboral con indemnización por no aducirse justa causa en su contra.

En esa oportunidad, la actora presentó demanda ordinaria para solicitar el reintegro a la labor que venía ejerciendo como técnica de la Subgerencia Administrativa y Financiera, pretensión desatada desfavorablemente a sus intereses por la autoridad judicial respectiva, tras haberse percatado de que era imposible consentir la reclamación por cuanto la empresa demandada se encontraba en proceso de liquidación.

Frente a esa coyuntura, la Sala en mención procedió a explicar que ante el evento en que la orden de reintegro prosperara, aquella sólo produciría efectos jurídicos en tanto subsista la persona jurídica empleadora, es decir, hasta que se levante acta de terminación de la liquidación. En cambio, de no poder realizarse, tal y como se dejó sentado en el caso detallado en precedencia, lo viable sería reconocer una indemnización a la persona despedida desde su desvinculación con límite en la fecha en que se fije la liquidación de la entidad.

Así las cosas, concluyó que no podía dispensarse la protección constitucional impetrada, pues a más de considerar que la decisión judicial no era constitutiva de una vía de hecho, en ella se había arribado a una conclusión, por entero, ajustada a las normas aplicables al caso, ya que el reintegro se tornaba vano no solamente por la inexistencia en la empresa de funciones y cargos que lo hagan factible, sino por haberse comprobado el pago que, a título indemnizatorio, se hizo de los emolumentos que le habrían correspondido de haber continuado trabajando en la entidad hasta su extinción.

7.2.3. Con posterioridad, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en Sentencia T-993 de 2007<sup>61</sup>, abordó el estudio en conjunto de varios asuntos cuya problemática confluía en la terminación de los contratos de trabajo de varios trabajadores oficiales y de la vinculación legal y reglamentaria de otro tanto de empleados públicos de la Administración Postal Nacional -Adpostal-, luego de que el Decreto 2853 de 2006 dispusiera su supresión y liquidación, soslayando su calidad de beneficiarios del retén social por tener, unos, la condición de madres y padres cabeza de familia, y otros, estar próximos a pensionarse.

De ahí que se pronunciara en torno a los procesos de renovación de la administración pública del orden nacional, manifestando al efecto, que el artículo 209 de la Constitución Política, relativo a la función administrativa, facultaba al aparato estatal para crear, modificar, suprimir y reorganizar los cargos de su planta de personal cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas lo impongan, incluso cuando el desempeño de los funcionarios así lo exigiere. Potestad que, en todo caso, no podía ejercerse arbitraria e ilimitadamente, pues habría de considerarse la protección especial del trabajo en sus distintas modalidades y la efectiva vigencia del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Por eso, la creación del retén social para garantizar la estabilidad laboral de sujetos susceptibles de especial protección constitucional, como son los padres y madres cabezas de familia, los discapacitados o los servidores próximos a pensionarse. Programa del que, sin duda, hace parte la liquidación de Adpostal por involucrar una medida adoptada en el contexto de la renovación de la administración pública.

Con base en esa óptica, la Sala decidió aplicar las reglas establecidas para el retén social al proceso de liquidación de Adpostal y conceder, en aquellos casos en que se acreditó la calidad de madre o padre cabeza de familia, el amparo al derecho a la estabilidad laboral reforzada por vía del reintegro a la entidad mientras se diera la efectiva liquidación de la misma, con el respectivo cruce de cuentas si hubo lugar a indemnización previa. En cuanto a los asuntos en que logró demostrarse la calidad de prepensionado, también se consideró factible ordenar el reintegro hasta que se reconociera el derecho prestacional o se diera la liquidación definitiva de la entidad, con el correspondiente cruce de cuentas ya anotado<sup>62</sup>.

7.2.4. Ese criterio fue reproducido por la Sala Cuarta de Revisión de esta Corte en la Sentencia T-1045 de 2007<sup>63</sup>, a propósito de la formulación de nuevo recurso de amparo constitucional contra Adpostal en liquidación por reincidir en la conducta que había sido objeto de controversia anteriormente, relacionada con el despido que hizo de algunos trabajadores oficiales y empleados públicos, una vez declarada su supresión y liquidación, y la exclusión de todos ellos del retén social sin atender a su condición de prepensionados susceptible de ser protegida conforme a los parámetros de la Ley 790 de 2002.

En la referida providencia, se hizo hincapié en el hecho de que la liquidación de Adpostal debía contarse como parte del plan de renovación de la administración pública del orden nacional, consecuencia de lo cual el retén social era aplicable a los trabajadores que cumplieran con los requisitos exigidos, fijándose como límites de la protección el haber cumplido los requisitos para pensionarse durante el proceso liquidatorio o hasta la efectiva liquidación y extinción de la personalidad jurídica de la entidad.

Hechas esas observaciones, procedió a ordenar el reintegro de los actores a los cargos que venían desempeñando en Adpostal en liquidación, o a uno equivalente, hasta tanto cumplan con los requisitos para que se cause su derecho pensional o, en su defecto, hasta que se liquide y se extinga definitivamente su personalidad jurídica<sup>64</sup>.

7.2.5. En idéntico parecer a lo recientemente expuesto, la Sala Sexta de Revisión, por medio de la Sentencia T-009 de 2008<sup>65</sup>, se pronunció en torno a un caso en el que se demandaba a Adpostal en liquidación por haber desvinculado a la accionante sin proceder a ingresarla en el retén social, dada su calidad de prepensionada convencional.

Sobre esa base, la mencionada Sala recordó la protección constitucional de las personas que están próximas a pensionarse y cómo las medidas especiales insertas en la Ley 790 de 2002 instituyeron una clara manifestación de esa protección en el terreno de los procesos de modernización del aparato estatal.

Así pues, insistió en que la liquidación de Adpostal obedecía al marco de renovación de la administración pública, razón por la cual la actora, que al momento de su desvinculación le faltaban menos de dos años para adquirir la pensión de jubilación, debía ser amparada por las normas del retén social cuya aplicación se prolongaba hasta la culminación jurídica de la entidad. En ese orden de ideas, confirió la protección constitucional por ella solicitada, de tal suerte que ordenó su reintegro y el pago de los salarios y prestaciones sociales dejadas de percibir con el respectivo cruce de cuentas por el monto que ésta hubiere recibido como indemnización, en los términos fijados en la jurisprudencia constitucional.

7.2.6. Casi de inmediato, la Sala Primera de Revisión, en la Sentencia T-106 de 2008<sup>66</sup>, retomó la línea jurisprudencial hasta ahora trazada con ocasión de una acción de tutela impulsada por un trabajador de Adpostal que fue desvinculado aun a pesar de haber probado su doble condición especial como padre cabeza de familia y como prepensionado.

Al efecto, después de reiterar la tesis acerca de que la protección brindada por el retén social era dable en el caso de Adpostal porque su liquidación estaba comprendida dentro de los contornos de renovación de la administración pública y además debía extenderse hasta el último acto de liquidación de la empresa, dicha Sala decidió proteger los derechos a la igualdad y al trabajo del demandante ordenando su reintegro a la entidad hasta que le fuera reconocida la pensión o se liquidara con carácter definitivo aquella, lo que aconteciera primero, anteponiendo el cruce de cuentas ya delineado en la jurisprudencia sobre la materia.

7.2.7. Bajo esa línea de orientación, la Sala Octava de Revisión, por obra de la Sentencia T-254 de 2008<sup>67</sup>, avocó el conocimiento de una cuestión similar que involucraba a un grupo de trabajadores de Adpostal que también fueron retirados por cuenta de la supresión y liquidación de la empresa y a quienes se les negó su inclusión en los beneficios derivados del retén social tras desconocer que les faltaba menos de tres años para acceder a la pensión convencional fijada en la convención colectiva.

De acuerdo con lo anunciado, la Sala en cita repasó los criterios jurisprudenciales relacionados con el alcance de la protección del retén social frente a los prepensionados y con apoyo en ellos resolvió ordenar el reintegro y el respectivo cruce de cuentas de conformidad con las fórmulas de juicio establecidas a lo largo del presente recuento de jurisprudencia.



7.2.8. Adicionalmente, en la Sentencia T-989 de 2008<sup>68</sup>, la Sala Novena de Revisión se ocupó de estudiar una acción de tutela entablada en contra de la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento por dos trabajadoras próximas a pensionarse que fueron desvinculadas de sus cargos por la supresión de los mismos dentro del proceso liquidatorio surtido en la entidad. En la demanda, solicitan el reintegro a sus labores mientras reúnen los requisitos para acceder a la pensión convencional.

En esta ocasión se puso de presente que la forma adecuada de proteger el derecho a la estabilidad laboral reforzada en casos de empresas que enfrentan procesos liquidatorios era conceder el reintegro, siempre y cuando la medida fuera posible, y sólo de manera subsidiaria el pago de una indemnización<sup>69</sup>. No obstante lo anterior, lo cierto es que la entidad demandada no podría iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social y su capacidad jurídica estaría reservada únicamente para realizar actos, operaciones y contratos relacionados con su pronta liquidación.

Con todo, la supresión y liquidación tuvo su origen en el plan nacional de renovación de la administración pública, por lo que el beneficio del retén social tendrá que aplicarse a los trabajadores que cumplan con los requisitos para ser incluidos en dicho programa, cuya vigencia estará determinada por el término transcurrido entre la orden de supresión y la terminación de la vida jurídica y económica de la entidad.

En ese orden de ideas, al revisar los casos concretos, la Sala Novena de Revisión advirtió que ninguna de las accionantes reuniría los requisitos para acceder a la pensión de jubilación en el lapso comprendido entre la orden de supresión y liquidación de la E.S.E. Luis Carlos Galán Sarmiento y su extinción, consecuente con lo cual denegó la protección constitucional deprecada por las tutelantes al no haber acreditado la calidad que, según ellas, era susceptible de protegerse constitucionalmente.

7.2.9. De otro lado, la Sala Segunda de Revisión, a través de la Sentencia T-833 de 2009<sup>70</sup>, profundizó en la materia al estudiar el caso de una madre cabeza de familia que se desempeñaba como Técnico Administrativo de Sistemas de Gestión de Calidad y que a raíz de la reestructuración administrativa de la Empresa de Servicios Públicos de la Virginia, Risaralda, fue despedida habiéndosele reconocido una indemnización por no haber justa causa para ello.

La Sala respectiva insistió en la posibilidad que le asiste a la administración pública de llevar a cabo, en todos sus niveles, programas de reforma con el objetivo de atender las nuevas exigencias y mejorar sus estándares de prestación de servicios, entre otras razones, por la consideración según la cual la estabilidad laboral reforzada no es un derecho de carácter absoluto y que, por consiguiente, sólo está sujeto a la existencia de la entidad contratante, situación que no se presenta cuando ésta ya ha sido liquidada.

A esa idea agregó, como complemento, la obligación que tienen las entidades de afectar, en la menor medida de lo posible, los derechos fundamentales de sus trabajadores, máxime, cuando se trata de sujetos de especial protección, como lo es el caso de las madres cabeza de familia, cuyas prestaciones, se presume, representan su mínimo vital y una vida digna. Por manera que una indemnización por despido sin justa causa no ha de considerarse ajustada al goce de los aludidos derechos y debe ser el último recurso de la entidad ante la imposibilidad material de reintegro o reubicación<sup>71</sup>.

En esos términos, se ordenó el reintegro de la actora, sin solución de continuidad, hasta cuando sea posible fácticamente mantenerla en la empresa de servicios públicos para garantizar sus derechos al trabajo y a la estabilidad laboral reforzada, con la devolución de los valores cancelados por concepto de la indemnización por despido injusto.

7.2.10. Similares consideraciones fueron acogidas en la Sentencia T-873 de 2009<sup>72</sup>, en donde la Sala Quinta de Revisión conoció de una acción de tutela promovida contra el Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en liquidación y Fiduagraría S.A. por la presunta violación de los derechos a la igualdad, a la seguridad social y al trabajo de una empleada de Adpostal que había sido reconocida como beneficiaria del retén social y que fue desvinculada por la extinción jurídica de la entidad.

En la demanda se resaltaba que el reconocimiento como prepensionada de la actora había provenido de un fallo judicial anterior que en sede de tutela había ordenado su reintegro a la entidad demandada hasta el término del proceso liquidatorio. Esta vez, se hacía uso nuevamente del mecanismo de amparo con la finalidad de dar cumplimiento a lo allí dispuesto, de manera que pueda continuar en el cargo hasta que se consoliden los requisitos para acceder al derecho prestacional del que, manifiesta, es titular.

Apoyándose en el precedente jurisprudencial, la Sala empezó por revisar el alcance del retén social en el tiempo, en particular cuando quien está obligado a procurar ese beneficio desaparece del mundo jurídico. Indicó, por igual, que la estabilidad laboral que se desprende del denominado retén social no es absoluta y en esa medida no puede predicarse la existencia de una prerrogativa *iusfundamental* a conservar el trabajo o a la permanencia indeterminada en un empleo.

Ejemplo de lo anterior es el término de vigencia del reintegro que se ha concedido aun en los casos del retén social, el cual se extiende desde la fecha de desvinculación y va únicamente hasta que se efectúa la liquidación, momento en el que bien puede finalizarse la vinculación laboral, toda vez que la protección sólo puede brindarse hasta que haya posibilidades fácticas y jurídicas de otorgarla, lo que, de suyo, presupone la existencia misma de la empresa<sup>73</sup>.

La obligación, entonces, de mantener en el puesto de trabajo a un funcionario que se encuentra protegido por el retén social, está limitada temporalmente por la existencia de la entidad, de modo que cuando ésta desaparezca, con ella también lo hace la carga que le había sido impuesta.

Siguiendo tales planteamientos, la Sala negó la solicitud realizada por la actora, pues no obstante la protección laboral reforzada que se le reconoció en principio, pudo constatar que el proceso liquidatorio de Adpostal había llegado a su fin, extinguiéndose, por tanto, el goce de esa estabilidad producto de la aplicación del denominado beneficio del retén social, por fuera de lo cual se comprobó que el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la entidad desaparecida no subrogó la calidad de empleador sino que se constituyó con el designio de administrar la disposición final de los bienes que fueron objeto de fideicomiso.

7.2.11. Por último, es importante hacer notar la Sentencia T-001 de 2010<sup>74</sup>, proferida por la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, al resolver sobre un asunto análogo en el que se demandaba al Patrimonio Autónomo de Remanentes de Adpostal en liquidación por quebrantar, aparentemente, los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de un ex trabajador de Adpostal a quien en tutela previa se le había reconocido la calidad de prepensionado y, por ende, venía disfrutando de los beneficios del retén social hasta que fue desvinculado por la culminación del procedimiento liquidatorio de Adpostal.

La acción de tutela pretendía el reintegro a la entidad o la vinculación a la nueva empresa de servicios postales o al Ministerio de Comunicaciones hasta tanto se le reconociera la pensión, cimentada en la idea de que la jurisprudencia constitucional ha dispuesto una protección de la estabilidad laboral reforzada que en los casos de renovación de la administración pública no encuentra límites en los procesos de liquidación o extinción y se explaya más allá para lograr consolidar los derechos propios de la condición especial que se salvaguarda.

El Patrimonio Autónomo de Remanentes le hizo saber al actor que la sugerida petición era desacertada, en tanto ninguna de las entidades eran dependencias de Adpostal y que su contrato de trabajo había terminado legalmente por la liquidación de la entidad.

En esa sentencia, la Sala de Revisión planteó como problema jurídico la determinación sobre si, en efecto, a un trabajador, que fue incluido por virtud de decisión judicial en el retén social, podía terminársele unilateralmente el contrato de trabajo antes de haber completado los requisitos para la pensión merced a la liquidación y posterior extinción de la entidad que inicialmente lo había vinculado.

Así, al tiempo como repasó y verificó la terminación del proceso de liquidación y fin de la existencia jurídica de Adpostal, en el marco del programa de modernización de la administración pública, dejó en claro que la garantía de estabilidad laboral reforzada que cubre a las personas próximas a pensionarse se halla limitada en el tiempo, pues sólo se puede prolongar hasta que se liquide y se extinga la empresa. Igualmente, se expresó que la acción de tutela es, por regla general, improcedente para obtener el reintegro a entidades que han sido liquidadas en el marco del programa de renovación de la administración pública, por cuanto el sujeto pasivo ha perdido existencia jurídica.

Desde ese punto de vista y con las claridades que fueron plasmadas, la Sala puntualizó que no se habían transgredido los derechos fundamentales alegados, ya que es claro que el actor se encontraba por fuera del límite temporal establecido jurisprudencialmente para el retén social por haberse extinguido la empresa a la cual se encontraba vinculado, por lo que la estabilidad laboral que gozaba en su condición de persona próxima a pensionarse llegó a su fin, pues como se tuvo la oportunidad de explicar, ese beneficio tiene su límite en la terminación de la existencia jurídica de la correspondiente entidad, lo que en este caso tuvo ocurrencia el 31 de diciembre de 2008.

7.3. Imposibilidad de cumplir fallos judiciales ejecutoriados por parte de entidades que han terminado su existencia jurídica. El caso de la supresión y liquidación de Adpostal.

7.3.1. De una lectura integral del itinerario argumental verificado se sabe que, en términos generales, el Programa de Renovación de la Administración Pública tiene un claro fundamento constitucional y legal que responde a la necesidad del aparato estatal de diseñar sus instituciones a partir de los criterios del mérito y la eficiencia y conforme a los principios de eficacia, economía y celeridad, siendo posible, entonces, adelantar procesos de creación, modificación, supresión, fusión, reorganización o liquidación de los cargos de planta de personal cuando las necesidades públicas, las restricciones económicas o el desempeño de los funcionarios así lo impongan.

Ahora bien, el desarrollo de dichos procesos no es óbice para que la administración pública garantice la efectiva vigencia de los derechos constitucionales y legales que se derivan de la protección especial del trabajo, particularmente de aquellos que se encuentren en circunstancias de vulnerabilidad y debilidad manifiesta. Surge así el denominado beneficio del retén social con la finalidad de garantizar la estabilidad laboral reforzada de padres y madres cabeza de familia, discapacitados y servidores próximos a pensionarse.

Esa protección especial, sin embargo, tiene vigencia mientras se ejecuta el plan de renovación de la administración pública en la entidad correspondiente y encuentra un límite temporal en la culminación definitiva del mismo.

7.3.2. Ha sido sobre las anteriores consideraciones que esta Corte ha desarrollado una línea de interpretación con alcance general que se mantiene invariable en la jurisprudencia y que tiene que ver con el reconocimiento de la existencia de eventos en los cuales, ante la imposibilidad física y jurídica por parte de una entidad para dar cumplimiento a una orden judicial, es procedente, en principio, acudir a otros medios que permitan equiparar la protección del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia o que atemperen los daños causados a la persona afectada.

7.3.3. Como se puede apreciar en la jurisprudencia constitucional, cuando se trate de una orden de reintegro que deba cumplir una entidad cuya planta de personal ha sido suprimida o ha entrado en proceso de liquidación, lo que cabe es mantener la vigencia de dicho mandato mientras sea materialmente posible, máxime en el caso de padres o madres cabeza de familia, discapacitados o prepensionados, que son sujetos de especial protección constitucional y, por tanto, titulares de una estabilidad laboral reforzada que los convierte en beneficiarios del retén social con un horizonte temporal de protección definido por la terminación de la existencia jurídica de la empresa.

Pero si no es factible cumplir con el referido gravamen, a manera de equivalencia, puede reconocerse el pago de lo que le habría de

corresponder a la persona por concepto de salarios y prestaciones sociales, desde la desvinculación hasta la liquidación de la empresa, de haberse materializado efectivamente la reincorporación.

7.3.4. En punto al caso de Adpostal, cabe distinguir dos etapas en la jurisprudencia constitucional. Una primera, responde a las acciones de tutela formuladas en su contra cuando todavía contaba con personería jurídica. En todas ellas se pretendía el reintegro a la entidad, que había sido suprimida y se encontraba en proceso de liquidación, aludiendo a la titularidad de una condición especial que permitiese la inclusión en el retén social como medida de protección derivada del derecho a la estabilidad laboral reforzada.

Pretensión que para la Corte era admisible siempre que se acreditara la calidad de sujeto de especial protección constitucional y cuyo amparo encontraba límites en la liquidación definitiva de la entidad.

La segunda etapa, por su parte, da cuenta de las solicitudes de amparo elevadas luego de haberse terminado definitivamente su existencia jurídica. En tal sentido, las demandas perseguían una extensión del beneficio del retén social a través de la vinculación a la nueva empresa encargada de los servicios postales, al Ministerio de Comunicaciones o a las entidades que hacían las veces de agentes liquidadores o que estaban encargados de los remanentes.

Habiéndose constatado que el proceso liquidatorio que se había surtido en Adpostal había llegado a su fin el 30 de diciembre de 2008, esta Corporación concluyó que hasta esa fecha era dable la protección derivada del retén social, pues la estabilidad laboral reforzada no era un derecho absoluto y se hallaba condicionada en el tiempo a la terminación de la existencia jurídica de Adpostal.

La obligación así concebida, de mantener en el puesto de trabajo a un funcionario amparado por el beneficio del retén social, se entiende concluida por práctica imposibilidad fáctica y jurídica, que no es otra cosa que la mera sustracción de materia.

7.3.5. Por lo demás, resta apuntar que, en ninguna parte de la jurisprudencia constitucional aquí abordada, ha sido traída a colación la figura de la sustitución laboral, puesto que es claro que los procesos de modernización de la administración pública implican, no ya un simple cambio de empleador por otro a raíz de una venta, arrendamiento o permuta entre una persona natural por otra natural o jurídica, o una modificación de la razón social, sino un reordenamiento de las estructuras orgánicas o funcionales que, antes que considerarse péticas o intangibles, son susceptibles de sufrir modificaciones más o menos profundas según la intensidad de que se trate y pueden envolver la supresión, liquidación o fusión de las entidades para determinar una nueva estructura administrativa<sup>75</sup>.

Y siendo la supresión de cargos y la liquidación definitiva de Adpostal una medida adoptada en el marco del programa de renovación de la administración pública, que cuenta con claro sustento constitucional y legal, no podía hablarse del fenómeno referido como medio para garantizar el efectivo cumplimiento del reintegro y, por esa vía, proteger el derecho de acceso a la administración de justicia de los solicitantes, en tanto se estaba ante la circunstancia objetiva de la desaparición del ordenamiento jurídico de la entidad y no frente a una variación insubstancial del ente empleador incapaz de afectar las relaciones de trabajo existentes.

7.3.6. Una vez definido el marco normativo y jurisprudencial en el que se desenvuelve el asunto bajo estudio, esta Sala se ocupará, en lo que sigue, de resolver el cuestionamiento propuesto como problema jurídico.

## **8. Caso Concreto**

8.1. Valoradas las circunstancias fácticas, le corresponde a la Sala definir si el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Administración Postal Nacional -Adpostal en liquidación- y Servicios Postales Nacionales S.A., quebrantaron los derechos fundamentales invocados por el actor, al no dar cumplimiento a la orden de reintegro dictada dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo la premisa principal de que la entidad obligada a ello desapareció del ordenamiento jurídico.

8.2. Como quedó planteado en las consideraciones generales de esta providencia, el debido proceso es un derecho fundamental de aplicación inmediata del cual hacen parte integral una serie de garantías, como lo es el acceso a la administración de justicia que, en la medida en que contribuye no solamente a la realización material de la igualdad en términos de acceso ante las autoridades jurisdiccionales, sino que también a la debida protección o restablecimiento de derechos e intereses con estricto arreglo a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías instituidas en las leyes, también ostenta el carácter de fundamental.

8.2.1. Su ámbito de protección comprende, (i) además de la posibilidad de que cualquier persona acuda ante las autoridades judiciales para poner en su conocimiento una determinada situación con el ánimo de obtener la protección o el restablecimiento de sus derechos, (ii) que la controversia planteada sea solucionada en un plazo razonable, con plena garantía del debido proceso y (iii) que sean cumplidas a cabalidad las órdenes contenidas en la decisión judicial que puso fin a la misma.

8.2.2. De esa manera, si resulta desconocida alguna de las dimensiones anteriormente enunciadas, se considerará vulnerado el derecho al acceso a la administración de justicia y, para su protección, resultará procedente la acción de tutela como el mecanismo de defensa judicial definitivo en procura de su protección.

8.2.3. Con todo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la existencia de eventos en los cuales se presenta una imposibilidad fáctica y jurídica para satisfacer la dimensión relativa al cumplimiento de las órdenes contenidas en decisiones judiciales, frente a los cuales es posible acudir, en principio, a otros medios que se consideren equivalentes frente a la protección del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia o que logran moderar los efectos nocivos causados a la persona afectada.

8.2.3.1. Particularmente, tratándose de órdenes de reintegro que tienen su origen en decisiones judiciales que son proferidas en contra de entidades que se encuentran en procesos de reestructuración, renovación, supresión o que han sido definitivamente liquidadas, aquellas deben ser cumplidas mientras sea materialmente posible, más aún cuando sea un sujeto de especial protección el beneficiario de ese mandato, por ser titular de una estabilidad laboral reforzada que sólo tiene límite en la terminación de la existencia jurídica de la empresa. En caso de no ser posible su cumplimiento, podrá reconocerse, a título de indemnizatorio, el pago de los salarios y prestaciones sociales que le hubieran correspondido de haberse hecho efectiva la reincorporación.

8.3. En el asunto en cuestión, se tiene que la Administración Postal Nacional -Adpostal- fue suprimida y liquidada por medio del Decreto 2853 del 25 de agosto de 2006, que además dispuso la terminación de los contratos de trabajo y las vinculaciones legales y reglamentarias.

Después de un poco más de dos años, esto es el 30 de diciembre de 2008, se suscribió el acta final de liquidación que puso fin a la existencia legal de Adpostal, quedando, por ende, suprimidos todos y cada uno de los cargos existentes en ese momento.

El señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi se vinculó como empleado de libre nombramiento y remoción a Adpostal en el cargo de Subgerente General de Operaciones a través de Resolución No. 2189 del 8 de agosto de 1994 y luego de tres años fue trasladado a la Subgerencia de Mercadeo de la misma entidad hasta que su nombramiento fue declarado insubsistente por parte de la dirección general el 19 de marzo de 1998.

Por lo apuntado, promovió una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho que resolvió a su favor el reintegro y el pago de los salarios y prestaciones sociales que dejó de percibir durante el interregno en el que estuvo retirado y hasta que se hiciera efectiva su reincorporación. La providencia judicial que consignaba las obligaciones consistentes en *dar* y *hacer* cobró fuerza ejecutoria en el año 2007, cuando ya había sido suprimida la planta de personal y se surtía el respectivo proceso de liquidación de Adpostal.

Aun así la entidad procedió a pagarle los salarios y prestaciones sociales que se causaron desde la declaratoria de insubsistencia hasta que se finalizaron formalmente los contratos de trabajo y las relaciones legales y reglamentarias, entre los que puede contarse la asignación básica, vacaciones, prima a las vacaciones, de servicios y de navidad, bonificaciones por servicios prestados y de recreación. Sumado a ello, se le giró el valor correspondiente a las cesantías y a los aportes de la seguridad social.

Más tarde, el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la entidad también realizó el pago de la prima técnica sin carácter salarial que comprendió el mismo periodo reconocido en la sentencia contenciosa para los emolumentos antes referidos.

8.3.2. Habiéndose verificado esos pagos en una cuantía cercana a los seiscientos millones de pesos \$600.000.000, queda por resolver lo atinente a la orden de reintegro que suscitó la activación del recurso de amparo que actualmente ocupa la atención de la Sala de Revisión.

8.3.3. Según lo visto, importa manifestar que existe una comprobada imposibilidad fáctica y jurídica de proseguir con dicha orden, pues como ya fue expuesto, la entidad destinataria del referido gravamen se liquidó en el 2006 y finalmente se extinguió en el 2008, una vez suscrita el acta final de liquidación, entendiéndose agotada por sustracción de materia.

Tampoco podría pensarse en que el actor pudo haber sido reconocido en el retén social, única manera de hacer viable su reincorporación a la entidad en pleno proceso liquidatorio, pues como puede seguirse del recuento jurisprudencial realizado, ese beneficio sólo fue destinado a quienes acreditaron una condición de especial protección como ser padres o madres cabeza de familia, estar discapacitados o encontrarse próximos a pensionarse. Condiciones que no fueron probadas en su momento por el señor Ricardo Alberto Fonseca Francesconi ante la Administración Postal Nacional en liquidación, ni en el recurso de amparo que había promovido con antelación ni mucho menos en el ahora vigente.

De hecho, ha de anotarse que ni siquiera encontrarse incluido en el retén social excluye la existencia de una justa causa para la desvinculación de quienes son titulares de una protección laboral reforzada, pues con la terminación jurídica de una empresa también se extingue dicho beneficio, el que, valga insistir, no es una prerrogativa absoluta y se encuentra sujeta a las posibilidades fácticas y jurídicas de otorgarlo.

Adicionalmente, no sería válido el reconocimiento subsidiario de una indemnización al actor, tal y como fue planteado en varios de los casos que se estudiaron en el acápite de consideraciones en que se referían a la imposibilidad de ejecutar la orden de reintegro, toda vez que en ellos se trataba de sujetos de especial protección que fueron desvinculados en el curso del proceso liquidatorio de Adpostal y que se suponía debían permanecer hasta la terminación definitiva de la existencia legal de la entidad como una medida propia de la estabilidad laboral reforzada de la que eran titulares, por lo que la forma de restablecer su derecho era pagar el equivalente a los salarios que dejaron de percibir ante la clara dificultad de que se pudiera concebir como un pago retroactivo del servicio, pues éste nunca sería prestado por la liquidación definitiva de la entidad<sup>76</sup>.

En todo caso, resulta pertinente dejar en claro, como se ha realizado a lo largo de la presente providencia, que el actor recibió, a partir de la ficción de que permaneció vinculado al cargo que desempeñaba hasta que se dio inicio al proceso liquidatorio, una suma considerable de dinero como si hubiera prestado el servicio y percibido como contraprestación el salario correspondiente, por un término superior a ocho años.

Ello, en criterio de esta Sala de Revisión, pese a que la naturaleza de la vinculación del actor a Adpostal como empleado público de libre nombramiento y remoción no le confería, en modo alguno, una expectativa de permanencia indefinida en el cargo que le permitiese abrigar la posibilidad de proyectar una cierta estabilidad laboral que, de acuerdo con el ordenamiento legal, está circunscrita a las facultades discrecionales del nominador y sometida a su permanente vigilancia y evaluación<sup>77</sup>.

De ahí que solicitar la declaratoria de una sustitución patronal entre la Administración Postal Nacional y la empresa de Servicios Postales Nacionales S.A. como medio para garantizar sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados no sea de recibo, pues además de que no se reúnen los presupuestos básicos para su configuración, se desconoce, en la práctica, que lo que en realidad ocurrió fue la extinción legal de Adpostal como resultado del programa de renovación de la administración pública, cuyo agente liquidador celebró un contrato de fiducia mercantil a fin y efecto de constituir un patrimonio autónomo de remanentes que administrara y atendiera las obligaciones contingentes, incluidas las contenidas en procesos judiciales, tutelas y demás reclamaciones al momento de la terminación del proceso liquidatorio de la entidad.

Lo anterior, impide lógicamente hablar de una posible unidad de contratos laborales que derive en la figura jurídica de la sustitución o siquiera en una aproximación a ella, ya que ni siquiera se pactó cláusula contractual alguna que dispusiera sobre la subrogación de la calidad del empleador ni del acta final de liquidación puede colegirse que se haya estipulado algo semejante.

8.4. Teniendo en cuenta lo hasta aquí considerado, no resulta procedente dispensar la protección tutelar impetrada y, en consecuencia, se confirmará el fallo proferido por el juez de segunda instancia.

#### IV. 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,

#### RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, el fallo proferido el 28 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera, Subsección A- que, a su vez, confirmó el dictado el 3 de abril de 2013 por el Juzgado Veinte Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá -Sección Segunda-, en relación con el recurso de amparo constitucional promovido por Ricardo Alberto Fonseca Francesconi contra el Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Administración Postal Nacional y Servicios Postales Nacionales S.A.

SEGUNDO. - Líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1. La relación de hechos que a continuación se despliega incluye algunos aspectos objeto de reseña en los diversos procesos adelantados por el actor a efectos de lograr su reintegro y el pago de los salarios, prestaciones sociales, bonificaciones, prima técnica y demás emolumentos dejados de percibir con motivo de su declaratoria de insubsistencia en el cargo de Subgerente de Mercadeo de la entidad Administración Postal Nacional -ADPOSTAL-.

2. Por medio de la Resolución No. 2189 del 8 de agosto de 1994, el actor se vinculó a ADPOSTAL en el cargo de Subgerente General de Operaciones, Nivel 0, Grado 01. Adicionalmente, mediante Resolución No. 433 del 6 de junio de 1997 fue trasladado a la Subgerencia de Mercadeo. Existe constancia también de su desvinculación efectiva de la entidad el 25 de marzo de 1998, fecha que fue tomada por el Tribunal Administrativo de Casanare como el término a partir del cual podía incoarse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En relación con esto último, revisar la Sentencia proferida el 1º de abril de 2004 por el Tribunal Administrativo de Casanare. Folios 33 a 46 del Cuaderno Principal.

3. Ver folio No. 65 del Cuaderno Principal.

4. Respuesta de ADPOSTAL en liquidación del 17 de mayo de 2007.

5. El pago se efectuó en los términos propuestos por el actor y su apoderado, esto es, en una proporción del 70% para el primero y el restante 30% a favor del segundo. Ver folios 167 a 174 del Cuaderno Principal.

6. Respuesta de ADPOSTAL en liquidación del 17 de septiembre de 2007.

7 Demanda ejecutiva presentada ante la Oficina de Apoyo Judicial para los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá el 28 de noviembre de 2008. El 26 de febrero de 2010 se libró mandamiento de pago a favor del demandante.

8. Órdenes de pago Nos. 844 y 845, ambas del 10 de mayo de 2007, expedidas por Administración Postal Nacional, en la que se le reconoce al señor Alberto Fonseca Francesconi las sumas de \$279.971.689 y \$119.987.867, respectivamente.

9. Adicionalmente, en el fallo proferido por el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. se declaró infundada la excepción de remisión presentada por la parte ejecutada y se le condenó en costas.

10. Contra la providencia el actor interpuso recurso de reposición, el cual fue despachado negativamente el 21 de junio de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Segunda Subsección C-, que insistió en que lo procedente con la ley era la remisión de las actuaciones al proceso de liquidación y, en defecto de ello, al Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR Adpostal en proceso de liquidación-, que es la continuación de la entidad liquidada en cuanto tiene a su cargo el pasivo de aquella, para que de esta forma el crédito cierto del actor ingrese a la masa de liquidación y se de cumplimiento al procedimiento establecido para su pago.

11. Respuesta de la entidad del 01 de agosto de 2012.

12. En la providencia del 11 de marzo de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Tercera, Subsección A- adujo que en los términos del artículo 44 del Código de Procedimiento Civil, era el fiduciario quien tenía la capacidad en calidad de administrador de los bienes objeto de la fiducia mercantil. En el caso concreto, el administrador de dicho patrimonio autónomo es la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. -FIDUAGRARIA S.A.- sociedad de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado. Véase Folio No. 267 del Cuaderno Principal.

13. *“Por el cual establecen reglas para el reparto de la acción de tutela”.*

14. Se presentó un salvamento de voto por parte de la Magistrada Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, en el sentido de que la decisión adoptada deja en desamparo al accionante y niega el efectivo cumplimiento de las sentencias de la jurisdicción, ya que, en su parecer, el nuevo organismo sustituyó a Adpostal en liquidación, contando con una planta de empleos en la cual pueda ser cumplida la orden de reintegro para satisfacer integralmente las decisiones de esa jurisdicción. Ver folios 39 y 40 del Cuaderno No. 2 del expediente.

15. *“Actuación temeraria. Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes. El abogado que promoviére la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar”.* Sobre el tema de la temeridad en el ejercicio de la acción de tutela, pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-1222 de 2003, T-1233 de 2008, T-873 de 2009, T-727 de 2011, T-660 de 2011, T-022 de 2012, T-084 de 2012, T-261 de 2012, T-185 de 2013, T-229 de 2013 y T-896 de 2013.

16. Así, por ejemplo, en la sentencia T-919 de 2003, la Corte dejó en claro que cuando en un proceso aparezca como factible la declaración de improcedencia en virtud de una posible identidad de partes, hechos y pretensiones, el juez tiene el deber de verificar que tal posibilidad en efecto se configure en el caso concreto y, adicionalmente que no existe una causa razonable para hacer uso nuevamente de la acción, en el caso de que adicionalmente se presente la identidad.

17. El pago efectuado no contempla los valores correspondientes por concepto de aportes a la seguridad social.

18. *“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 15) Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley”.*

19. Los numerales 3º y 4º del citado artículo facultan al Presidente de la República para suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de las entidades u organismos del orden nacional cuando las evaluaciones de la gestión administrativa aconsejen la supresión o cuando la conveniencia de esa decisión se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los órganos de control.

20. En el Decreto 2853 de 2006 se traen a colación los informes de “Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Abreviada Administración Postal Nacional -ADPOSTAL-” de la Contraloría General de la República de los últimos cinco años y varios estudios técnicos sobre la reforma al sector postal adelantados por el Ministerio de Comunicaciones, la Administración Postal Nacional y el documento CONPES 3440 de 2006.

21. Revisar radicación 11001-03-24-000-2006-00400-00 del Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera-, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Planeta.

22. En la Sentencia T-993 de 2007, el Departamento de Planeación Nacional aclaró que la supresión y consecuente liquidación de la Administración Postal Nacional -Adpostal-, fue ordenada por el Gobierno Nacional en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública.

23. Consultar, entre otras sentencias, SU-037 de 2009, T-212 de 2009, T-136 de 2010 y T-778 de 2010. Para ampliar el estudio sobre los

sistemas de protección reforzada de los derechos fundamentales consultar, entre otros, Ely, J. “*Democracy and distrust*”. Cambridge: Harvard University Press (1980). Figueruelo Burrieza Ángela. “*El recurso de amparo en cuanto tutela reforzada de los derechos fundamentales*”. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/685/11.pdf>.

24. La Carta Política le impone a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades -C.P. art. 2º-, por lo que debe entenderse que los diversos mecanismos judiciales de defensa previstos en la ley, han sido estatuidos como instrumentos de carácter preferente a los que deben acudir las personas en procura de la efectiva garantía de protección de sus derechos. De ahí que se justifique el carácter subsidiario de la acción de tutela. Consultar, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell, SU-544 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-983 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-514 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; T-1017 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, SU-037 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-715 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

25. Consultar, entre otras, la Sentencia T-608 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

26. Disposición normativa declarada exequible por medio de la Sentencia C-018 de 1993

27. Consultar, entre otras, las Sentencias T-916 de 2005 y T-735 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y T-081 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.

28. Consultar la Ley 1564 de 2012, particularmente los artículos 305 a 311 y 422 a 445, relacionados con la ejecución de las providencias judiciales y el proceso ejecutivo en general. Adicionalmente, revisar las disposiciones relativas al tránsito de legislación, derogatorias y notas de vigencia.

29. Ver, entre otras, las Sentencias T-1044 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-526 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo.

30. Artículo 335 del Código del Procedimiento Civil.

31. Artículos 489, 499 y 500 del Código de Procedimiento Civil.

32. Sentencia T-735 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

33. Consultar, entre otras, las Sentencias T-033 de 2002 y T-778 de 2010.

34. Consultar, entre otras, la Sentencia T-631 de 2003, M.P. Jaime Araújo Rentería.

35. Consultar el artículo 488 del Código de Procedimiento Civil y subsiguientes.

36. Consultar, entre otras, las Sentencias T-631 de 2003, T-151 de 2007, T-096 de 2008, T-272 de 2008, T-832 de 2008, T-657 de 2011, T- 134 de 2012 y T-047 de 2013.

37. En la Sentencia T-096 de 2008 se inserta una excepción a la regla general cuando quiera que la obligación *de dar* recaiga en una entidad pública. Allí se acepta la activación de la acción de tutela como mecanismo de defensa judicial apropiado para demandar la ejecución de decisiones judiciales que comprenden órdenes de dar sumas de dinero.

38. Consultar, entre otras, las Sentencias T-406 de 2002 y T-363 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

39. Consultar, entre otras, las Sentencias T-345 de 2010 y T-778 de 2010, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

40. Consultar, entre otras, las Sentencias T-262 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-498 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-114 de 2007 y T-044 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

41. Consultar, entre otras, las Sentencias de tutela T-007 de 1993, T-001 de 1993, T-467 de 1995, T-416 de 1998, T-242 de 1999, T-751A de 1999, T-068 de 2005, T-945 de 2001 y T-925 de 2008. Así mismo, consultar las siguientes sentencias de constitucionalidad abstracta, C-690 de 1996, C-383 de 2000, C-641 de 2002, C-1189 de 2005, C-980 de 2010, C-983 de 2010, C-089 de 2011 y C-012 de 2012.

42. Sentencia C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Consultar también la Sentencia C-641 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

43. *Ibíd.*

44. Sentencia T-140 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

45. En este sentido, el debido proceso lleva implícito como principios básicos del mismo, el que el “*ius puniendi*” del Estado sólo pueda ejercerse dentro de los términos establecidos por normas preexistentes que vinculan positivamente a los servidores públicos, quienes únicamente pueden actuar con apoyo en una previa atribución de competencia y con observancia de la plenitud de las formas de cada juicio o del procedimiento administrativo. Consultar la Sentencia C-271 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En la misma providencia se realiza una valoración del debido proceso desde una perspectiva jurídico-política como una institución fundamental dentro del Estado de Derecho, y específicamente como un elemento estructural del sistema judicial colombiano que busca contribuir a la realización efectiva, no sólo de las garantías estrictamente

procesales, sino también, de los principios que informan el ejercicio de la función pública, así como de algunas de las finalidades que le han sido encomendadas al ente estatal, como son las de realizar un orden político, económico y social justo; asegurar a los integrantes de la comunidad una pacífica convivencia; garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta; y proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y libertades, etc.

46. Artículos 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 228 y 229 de la Carta Política de 1991.

47. Consultar, entre otras, las Sentencias C-973 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-083 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-271 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-745 de 2006, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

48. Consultar, entre otras, las Sentencias C-666 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández y T-1017 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

49. Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

50. Sentencia T-778 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

51. Consultar, entre otras, las Sentencias C-416 de 1994, C-037 de 1996 y C-1341 de 2000.

52. Sentencia T-553 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Consultar, también, entre otras, las Sentencias C-1195 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

53. Sentencia T-216 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada. En la providencia en cita se dejó en claro que no es exclusivo de la jurisprudencia constitucional colombiana el concluir que el cumplimiento de las sentencias judiciales es de raigambre fundamental, pues, por ejemplo, la jurisprudencia de la CIDH se ha pronunciado al respecto, haciendo énfasis en el carácter y los alcances del mencionado derecho. Véase, por ejemplo, el caso Baena Ricardo vs. Panamá.

54. Consultar, entre otras, las Sentencias T-006 de 1992, C-059 de 1993, T-538 de 1994, C-037 de 1996, C-215 de 1999 y C-1195 de 2001.

55. En la Sentencia T-268 de 1996 se expuso que *“(…) el acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso, por la circunstancia de que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador”*.

56. Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

57. Consultar, entre otras, las Sentencias T-554 de 1992 y T-438 de 1993.

58. Consultar, entre otras, las Sentencias T-524 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-440 de 2000, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-1051 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-440 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

59. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

60. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla

61. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.

62. En el Auto 224 de 2009, la Sala Segunda de Revisión, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, se pronunció en relación con una solicitud de cumplimiento de la Sentencia T-993 de 2007 elevada por uno de los accionantes sobre la base de considerar que debía darse cumplimiento a lo allí dispuesto, de suerte que a pesar de la extinción jurídica de la entidad sus derechos como prepensionado continuaren amparados hasta que sea incluido efectivamente en nómina de pensionados o le sea reconocida la pensión anticipada. Al respecto, la Sala Segunda de Revisión concluyó que la Sentencia objeto de la solicitud fue cumplida a cabalidad porque el actor fue reintegrado a Adpostal en liquidación hasta que dicha persona jurídica se extinguió por terminación de su proceso liquidatorio, uno de los eventos previstos en la providencia para que ocurriese su desvinculación.

63. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

64. Esta decisión también sirvió de fundamento a la Sentencia T-1076 de 2007, proferida con posterioridad por la misma Sala Cuarta de Revisión que resolvió sobre una acción de tutela promovida en contra de Adpostal en liquidación.

65. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

66. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

67. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

68. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.



69. Para el efecto se sirve de las consideraciones plasmadas en la Sentencia SU-388 de 2005, en donde la Sala Plena estudió una serie de casos que tenían origen en una controversia entre exservidores públicos y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones -TELECOM en liquidación- por la terminación de los contratos de trabajo como consecuencia de la aplicación del Decreto 190 de 2003.

70. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

71. En la providencia citada se expuso que las entidades no pueden proceder a suprimir cargos en procesos de reestructuración cuando una de las partes involucradas está en una condición de especial vulnerabilidad. Su protección no pretende interferir en dichos procesos ni mucho menos generar una inmunidad ajena a cualquier límite, sin embargo, la necesidad de llevar a cabo reestructuraciones, no puede tomarse como razón suficiente para desamparar, en el caso particular, a las madres cabeza de familia.

72. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

73. En la providencia en cita se trae a colación la Sentencia T- 971 de 2006, que a propósito del tema que se analiza manifestó que las personas beneficiarias del retén social gozan de una estabilidad laboral reforzada mientras está vigente el proceso liquidatorio de que se trate, pero una vez culminado éste y extinguida jurídicamente la entidad, esa protección conferida no encuentra fundamento en derecho para ser aplicada, dado que la persona jurídica que debe otorgarla dejó de existir. Consultar, entre otras, las Sentencias T-486 de 2006, T-538 de 2006, T-556 de 2006, T-570 de 2006, T-646 de 2006, T-971 de 2006, T-587 de 2008, T-1070 de 2008 y T-645 de 2009.

74. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

75. Consultar, entre otras, la Sentencia C-795 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

76. Ha de anotarse que el mismo Decreto 2853 de 2006, por medio del cual se declaró la supresión y liquidación de Adpostal, dispuso en su artículo 11º el reconocimiento y pago de una indemnización únicamente a los trabajadores oficiales a quienes se les terminaron los contratos de trabajo como consecuencia de la supresión y liquidación de la entidad, bajo los parámetros de la Cláusula Once de la convención colectiva de trabajo vigente para el periodo 2005-2008.

77. Consultar, entre otras, la Sentencia C-195 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

---

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 05:30:46