

## Sentencia T-023/22

Referencia: Expediente T-8.180.701

Acción de tutela presentada por Diana Martínez Angulo contra el Municipio de Soledad y la Contraloría Municipal de Soledad (Atlántico)

Magistrada ponente:  
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de enero dos mil veintidós (2022)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najjar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente:

### I. SENTENCIA

1. En el proceso de revisión de los fallos dictados, en primera instancia, por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Oralidad de Soledad, el 30 de julio de 2020 y, en segunda instancia, por el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad, el 10 de septiembre de 2020, dentro de la acción de tutela promovida por Diana Martínez Angulo en contra del Municipio de Soledad y la Contraloría Municipal de Soledad.

2. El asunto de la referencia fue remitido a la Corte Constitucional en virtud de lo ordenado por los artículos 86, inciso 2, de la Constitución Política y 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991. Mediante Auto del 29 de junio de 2021, la Sala de Selección de Tutelas Número Seis seleccionó el asunto<sup>1</sup> y, previo sorteo,<sup>2</sup> lo asignó al despacho de la magistrada Diana Fajardo Rivera, para su sustanciación.

### II. ANTECEDENTES

3. La señora Diana Martínez Angulo presentó, por medio de apoderado judicial,<sup>3</sup> acción de tutela invocando la protección de sus derechos

---

<sup>1</sup> Conformada por el magistrado Antonio José Lizarazo y la magistrada Diana Fajardo Rivera, bajo el criterio subjetivo *“urgencia de proteger un derecho fundamental.”*

<sup>2</sup> El artículo 55, numeral 3, del Reglamento Interno de la Corporación establece: *“Los asuntos seleccionados por la respectiva Sala, serán sorteados entre los Magistrados de la Corte de manera rotativa y por orden alfabético de apellidos, quienes integrarán para resolverlos, las respectivas Salas de Revisión.”*

<sup>3</sup> El poder se encuentra en el documento electrónico denominado *“04.anexo sentencia tribunal administrativo”*.

fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social, a la dignidad, al acceso a la administración de justicia y al cumplimiento de las providencias judiciales, los cuales considera vulnerados por el Municipio y la Contraloría de Soledad (i) al no haberse dado cumplimiento a la Sentencia del 19 de mayo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, con la cual se ordenó el reintegro y el consecuente pago de salarios y prestaciones, y (ii) al proferirse la Resolución 040 de 2019, confirmada con la Resolución 034 de 2020, con las cuales se dispuso no reintegrar a la accionante con el argumento de existir una imposibilidad jurídica y fáctica para ello.

## 1. Hechos

4. La accionante Diana Martínez Angulo, de 71 años, fue nombrada en la Contraloría de Soledad en el cargo de secretaria mecanógrafa, el 3 de noviembre de 1992, mediante Resolución No. 020 del 30 de octubre de 1992.

5. Con la expedición del Acuerdo No. 012 del 29 de abril de 2001, la Contraloría de Soledad reorganizó su estructura administrativa y, como consecuencia de ello, el 24 de mayo de 2001, le notificó a la tutelante la supresión del cargo que desempeñaba y su desvinculación de la entidad, por medio del Oficio No. 112.

6. **Proceso Contencioso Administrativo.** El 24 de agosto de 2001<sup>4</sup> la actora inició acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Municipio y la Contraloría de Soledad con el fin de que se declarara la nulidad del mencionado Acuerdo No. 012 de 2001 y se ordenara el reintegro. Ello con el argumento de que la autoridad nominadora se apartó de sus atribuciones e incurrió en una falsa motivación e ilegalidad del acto pues suprimió el cargo de la actora, sin el cumplimiento de la exigencia legal,<sup>5</sup> de la previa elaboración de un estudio técnico sobre la reforma de la planta de personal.

7. En el marco del mencionado proceso, en primera instancia, el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla, en Sentencia del 13 de abril de 2016, resolvió negar lo pretendido. Esto, con fundamento en que la accionante no demostró irregularidad alguna en cuanto a la expedición del citado acuerdo.

8. En segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Atlántico en Sentencia del 19 de mayo de 2017, revocó la anterior decisión y en su lugar dispuso: (i) inaplicar el Acuerdo 012 de 2001 en relación con la demandante, (ii) declarar la nulidad del Oficio 112 de 2001, (iii) ordenar a la Contraloría de Soledad el reintegro de la tutelante *“al mismo cargo que ocupaba al momento*

---

<sup>4</sup> La demanda de la accionante inicialmente fue radicada ante la justicia ordinaria laboral, pero allí se ordenó el nuevo reparto del caso a los jueces administrativos de Barranquilla, en razón a la falta de jurisdicción, en donde continuó el trámite del proceso, previa subsanación de la demanda al trámite de la nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>5</sup> Esto se encuentra previsto en el artículo 41 de la Ley 443 de 1998, el artículo 148 del Decreto 1572 de 1998 y el artículo 9 del Decreto 2504 de 1998.

*del retiro (...) o a otro igual o superior categoría y remuneración”,<sup>6</sup> y (iv) condenar al Municipio de Soledad al pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir.<sup>7</sup> Ello lo sustentó en que se configuraron las causales de expedición irregular y falsa motivación del acuerdo que suprimió el cargo de la actora sin contar con un estudio técnico previo.*

9. ***Primera acción de tutela interpuesta por la actora.*** La accionante, antes de presentar la acción de tutela que se seleccionó para revisión, radicó otra acción de tutela<sup>8</sup> en contra de la Contraloría de Soledad y el Municipio de Soledad, con la cual solicitó que se explicaran “*los motivos por los cuales no se ha podido reintegrar a la actora a su cargo*”, y que se ordenara el reintegro y el pago de salarios y prestaciones adeudadas. Esto lo sustentó en que las entidades accionadas no habían dado cumplimiento a las órdenes de reintegro y pago de salarios y prestaciones adeudadas de la mencionada Sentencia del 19 de mayo de 2017.

10. El 14 de noviembre de 2017, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Soledad emitió sentencia, de primera instancia, en el marco de dicho proceso y resolvió: (i) ordenar a la Alcaldía Municipal de Soledad el cumplimiento del fallo del 19 de mayo de 2017 en lo que se refiere al reintegro, en razón a que, pese a que existe el proceso ejecutivo, al transcurrir un plazo prolongado y continuar el incumplimiento se pusieron en riesgo los derechos fundamentales de la actora; y (ii) negar la petición de que se ordenara el pago de salarios y demás acreencias laborales dejadas de percibir, con el argumento de que la acción de tutela no es un medio para reclamar el pago de prestaciones económicas, pues es una pretensión de carácter económico y no de derechos fundamentales.

11. El 23 de enero de 2018, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad profirió sentencia de segunda instancia con la cual decidió revocar el fallo impugnado y, en su lugar, denegar por improcedente el amparo pretendido. Esto, con fundamento en que la acción de tutela no es el medio idóneo para reclamar el cumplimiento de la sentencia, sino el proceso ejecutivo, y no se demostró la existencia de alguna situación de perjuicio irremediable.

12. ***Acción de tutela interpuesta por el Municipio de Soledad.*** El 30 de noviembre de 2017, el Municipio de Soledad interpuso acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Atlántico, pues consideró que la Sentencia del 19 de mayo de 2017 emitida por dicho Tribunal incurrió en defectos sustantivo,<sup>9</sup> fáctico<sup>10</sup> y procedimental.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Documento electrónico anexo a la tutela denominado “03.ANEXO 2 129”.

<sup>7</sup> La condena del pago de salarios y prestaciones dejados de percibir se impuso en contra del Municipio de Soledad en razón a que esa entidad asumió las obligaciones laborales derivadas de la supresión de cargos por reestructuración administrativa de la Contraloría, según lo dispuesto en el Acuerdo 012 de 2001.

<sup>8</sup> En el expediente no se encuentra información sobre la fecha de radicación de esta primera tutela.

<sup>9</sup> (i) Defecto sustantivo por indebida aplicación e interpretación del artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, el cual dispone la ineficacia de la interrupción de la caducidad cuando se supera un año para la notificación de la admisión de la demanda; y (ii) sustantivo por desconocimiento de las normas constitucionales y legales relativas a la autonomía presupuestal y capacidad de las contralorías territoriales, pues estas no pueden asumir cualquier obligación que sea reconocida judicialmente. Explicó que el Acuerdo

13. La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Sentencia de única instancia del 8 de febrero de 2018, resolvió declarar la improcedencia de la solicitud de amparo, únicamente en lo relacionado con el defecto procedimental propuesto, y negar las pretensiones de la tutela frente a los demás defectos invocados. Esto con fundamento en que: (a) el artículo 90 del Código General del Proceso invocado no es aplicable a los procesos contenciosos administrativos; (b) el Tribunal no se equivocó al condenar al Municipio de Soledad ya que esa orden se fundó en el Acuerdo 012 de 2001 y, además, se consideró que es infundado que el Municipio de Soledad alegue que el citado acuerdo no le impone obligaciones por condenas judiciales en contra de la Contraloría, dado que, según este, el Municipio debe asumir las indemnizaciones originadas a partir de la reestructuración, las cuales se ordenarían vía judicial.

14. (c) El Municipio no cumplió con la carga mínima para proponer el primer defecto fáctico sobre la existencia de cargos iguales, pues no precisó cuáles fueron las pruebas indebidamente valoradas; (d) la entidad planteó el segundo defecto fáctico con base en un incorrecto entendimiento del principio de la carga probatoria, debido a que la inexistencia de estudios técnicos es una negación indefinida y, según el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, las negaciones indefinidas no requieren prueba y, por ende, a la señora Diana Martínez Angulo no le correspondía demostrar la inexistencia de los estudios, sino que la Contraloría y el Municipio de Soledad debían desvirtuar dicha negación, como consecuencia de la inversión de la carga de la prueba; y finalmente (e) se indicó que no se superó el presupuesto de subsidiariedad respecto al defecto procedimental propuesto en razón a que el Municipio no agotó los medios ordinarios que tenía para presentar su reclamación, es decir, no planteó su inconformidad al contestar la demanda, ni en la apelación.

15. **Trámites internos en las entidades accionadas.** Una vez la Sentencia del 19 de mayo de 2017 en comento quedó debidamente ejecutoriada, esto es el 5 de junio de 2017, la accionante solicitó a las entidades demandadas el cumplimiento del fallo.

16. En atención a esa petición, el 29 de junio de 2017, la Contraloría de Soledad radicó ante el Municipio de Soledad documento en el cual le informó

---

012 del 29 de abril de 2001 estableció que la Alcaldía de Soledad asumiría la cancelación de las prestaciones sociales, indemnizaciones y demás obligaciones laborales de los funcionarios retirados con ocasión a la reestructuración, pero que en dicho Acuerdo no se indicó que se tuviera que asumir el pago de condenas de sentencias judiciales.

<sup>10</sup> (iii) Defecto fáctico por omisión en la valoración de pruebas que demostraban la inexistencia de cargos iguales al suprimido. Ello dado que la actora no demostró que existiera un “cargo igual o equivalente” al que ocupaba, a pesar de que “en el expediente se evidenciaba claramente que en la planta de personal de la Contraloría Municipal de Soledad no quedó un solo cargo que fuera igual o equivalente al ocupado por la demandante”; y (iv) fáctico respecto a la valoración realizada por el Tribunal sobre la ausencia de los estudios técnicos, pues entre los años 2000 y 2012 no existía normativa alguna que estableciera un término para las entidades mantener archivados documentos, por lo que, luego de haber transcurrido más de una década desde la expedición de los actos acusados, no se podía exigir que se aportaran los estudios técnicos que justificaron la reestructuración de la planta de personal.

<sup>11</sup> Defecto procedimental al no haberse exigido el requisito de la conciliación prejudicial previsto en la Ley 1285 de 2009.

sobre la solicitud de cumplimiento de sentencia de la actora.<sup>12</sup> Así, el 2 de noviembre de 2017, el Municipio respondió indicando que se encontraba en proceso de reestructuración de pasivos de Ley 550 de 1999 y que, por tanto, el reclamo sobre acreencias que se genere con ocasión a sentencias judiciales debía someterse a un procedimiento interno que tenía que agotar la accionante.<sup>13</sup> Describió que el mencionado trámite consiste en que a partir de la solicitud de la tutelante se realice un estudio sobre la viabilidad de pago de la condena y, de ser aprobado, se emite una resolución con la que se ordena el pago, la cual se envía a la Secretaría de Hacienda para que esta emita resolución de incorporación de esa acreencia en la masa del proceso de reestructuración y, posteriormente, se envía la orden a la fiducia para que realice el pago.

17. El 6 de diciembre de 2017, funcionarios representantes de la Alcaldía y la Contraloría de Soledad realizaron un acta de seguimiento al cumplimiento de sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral. En dicho documento se manifestó que para esa fecha estaba pendiente el cumplimiento de 8 sentencias, entre las cuales se encontraba la de la actora, y que era física y jurídicamente imposible reintegrar a las personas de tales casos. Esto en razón a la inexistencia de los cargos, ya que la facultad de creación de cargos es exclusiva del Concejo Municipal. Se indicó que también era imposible dar cumplimiento a órdenes de cumplimiento emitidas en procesos de tutela y que lo que correspondía era el pago de una indemnización que debía asumir la Alcaldía. Finalmente, se afirmó que se programaría una reunión con los beneficiarios de las sentencias y los representantes de las entidades con el fin de llegar a los acuerdos de pago a que hubiera lugar.<sup>14</sup> No obstante, la actora indicó en el escrito de tutela que nunca se realizó la reunión allí anunciada.<sup>15</sup>

18. A partir de una solicitud de cumplimiento de sentencia de la actora, la Contraloría de Soledad emitió la Resolución 040 del 22 de abril de 2019 con la cual dispuso no reintegrar a la accionante, debido a la “*imposibilidad jurídica y fáctica*” de cumplir con la Sentencia del 19 de mayo de 2017. Como fundamento de esa decisión argumentó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha dicho que si una entidad es condenada a reintegrar a un trabajador a un cargo que ha sido suprimido o que no existe dentro de la planta de personal, esta obligación de hacer se torna imposible. Por tanto, el derecho al reintegro se vuelve improcedente y encuentra su satisfacción en el reconocimiento de salarios dejados de percibir desde el momento de la supresión del cargo y hasta la ejecutoria del acto administrativo que determina la imposibilidad del reintegro.

---

<sup>12</sup> Documento electrónico denominado “12.Traslado de solicitudes”.

<sup>13</sup> Documento electrónico denominado “13. Respuesta de Alcaldía”. Describió que el mencionado trámite consiste en que a partir de la solicitud de la tutelante se realice un estudio sobre la viabilidad de pago de la condena y, de ser aprobado, se emite una resolución con la que se ordena el pago, la cual se envía a la Secretaría de Hacienda para que esta emita resolución de incorporación de esa acreencia en la masa del proceso de reestructuración y, posteriormente, se envía la orden a la fiducia para que realice el pago.

<sup>14</sup> Documento electrónico denominado “05.ANEXO 4 129”.

<sup>15</sup> Documento denominado “01.ESCRITO DE TUTELA”.

19. En la citada resolución también se indicó que: *“la Contraloría municipal de Soledad, de conformidad con el acuerdo 00149 de marzo 5 de 2012 expedido por el Concejo Municipal y la Resolución 046 de marzo 22 de 2012, certificó la planta de personal que existe actualmente, en el cual no se encuentra el cargo de Secretaria Mecnógrafa código 15040 grado 01”* que era el desempeñado por la tutelante.

20. De igual forma, señaló que: *“sobre la providencia respecto a la cual debe dársele cumplimiento por medio del presente acto administrativo, nos encontramos ante una sentencia que declaró la existencia de una obligación contingente en vigencia del acuerdo de reestructuración de pasivos del municipio de Soledad y que tiene suscrito el Municipio de Soledad con sus acreedores en el marco de la ley 550 de 1999 desde el 12 de mayo de 2012, por lo que, en consonancia a lo estipulado en el mismo, se constituye en un crédito litigioso según lo dispuesto en la cláusula 19, en virtud de que al momento de la suscripción del citado acuerdo no se había proferido sentencia; así las cosas, teniéndose que la providencia que resuelve el asunto ya se encuentra en firme, el crédito litigioso devino en un crédito cierto, actualmente exigible, cuyo título es la providencia misma (cláusula 17), por lo que ha de ser cubierta con los recursos del Fondo de Contingencias según lo prescribe la cláusula 6<sup>16</sup> del acuerdo de reestructuración de pasivos.”*

21. Finalmente, la Contraloría afirmó que: *“Siendo así las cosas y teniendo en cuenta que con ocasión a la implementación del acuerdo de reestructuración de pasivos al cual se acogió la Alcaldía Municipal de Soledad y en atención a la sentencia proferida por el Honorable Tribunal Administrativo del Atlántico, en relación a la indexación salarial e indemnización si a ella hubiere lugar, será asumida o estará a cargo de la Alcaldía municipal de Soledad.”*

22. La accionante impugnó la anterior resolución con el fin de solicitar la aplicación del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011,<sup>17</sup> según el cual si es

---

<sup>16</sup> *“CLÁUSULA 6º. RECONOCIMIENTO DE ACREENCIAS: Salvo las OBLIGACIONES reconocidas en el presente ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS y en las condiciones que aquí se han fijado, EL MUNICIPIO no podrá reconocer a través de ninguno de sus servidores, ningún tipo de obligación o acreencia preexistentes a la iniciación de la promoción del presente ACUERDO DE REESTRUCTURACION DE PASIVOS, a favor de ninguna entidad pública o privada, persona natural o jurídica, excepto que la misma provenga de decisiones judiciales en firme o por disposición legal, aquellos pasivos laborales, del sistema de seguridad social integral y tributarios, reconocidos en la audiencia de calificación y graduación de créditos realizada por el liquidador, en los procesos de liquidación de las instituciones descentralizadas de EL MUNICIPIO, y sólo en el evento en que éstas se liquiden y los activos no sean suficientes para la atención de los mencionados costos. Estas obligaciones se someterán a las condiciones de pago fijadas en el presente ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS. En el caso de OBLIGACIONES que están contabilizadas como saldos por depurar, El MUNICIPIO sólo podrá incorporarlas al pasivo cierto una vez adelantados los procedimientos de depuración establecidos por la Contaduría General de la Nación, de los cuales se dará cuenta a través de los actos administrativos que expida la administración municipal, y según el caso, cuando las autoridades penales, fiscales y/o disciplinarias así lo permitan. Dichas OBLIGACIONES se cancelarán en el orden establecido en el flujo financiero relacionado en el Anexo 3. Para reconocer y ordenar el pago de obligaciones a cargo de EL MUNICIPIO deberá contar con el certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal. PARÁGRAFO: EL MUNICIPIO no podrá incorporar o reconocer nuevas obligaciones salvo que provengan de sentencias judiciales ejecutoriadas en procesos que se tramiten ante la jurisdicción contenciosa administrativa, jurisdicción ordinaria laboral y tribunales de arbitramento.”*

<sup>17</sup> *“ARTÍCULO 189. Efectos de la sentencia. (...) En los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad demandada, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia que*

imposible cumplir la orden de reintegro en razón a que el cargo fue suprimido y no existe en la entidad un cargo de la misma naturaleza y categoría del que desempeñaba en el momento de la desvinculación se podrá solicitar al juez de primera instancia la fijación de una indemnización compensatoria.

23. En atención a la impugnación, la Contraloría de Soledad emitió la Resolución 034 del 19 de mayo de 2020 con la cual decidió confirmar su decisión. Esto lo sustentó en que no es el ente indicado para solicitar el pago de una indemnización pues su obligación es solo frente al reintegro. Adicionalmente, indicó que *“una vez la entidad se pronunció sobre no reintegrar a la señora Martínez Angulo, mediante resolución No 040 de fecha 22 de abril de 2019, se debía esperar a que se diera la ejecutoria de la misma para ya estando en firme notificar a la Alcaldía Municipal de Soledad, para que esta realizara la respectiva liquidación y posterior pago de “los sueldos y prestaciones dejados de percibir desde cuando fue retirada del servicio”, tal como lo ordena la sentencia ya citada, y será esta quien valore y determine la eventual compensación a que haya lugar.”*<sup>18</sup>

## 2. Acción de tutela

24. **Escrito de tutela.**<sup>19</sup> La actora, por medio de apoderado judicial,<sup>20</sup> presentó acción de tutela, que fue admitida el 16 de julio de 2020 por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Oralidad de Soledad, en contra del Municipio y la Contraloría de Soledad. La accionante pretende que se ordene: (i) aplicar la figura de excepción de inconstitucionalidad de las Resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020; y (ii) dar cumplimiento, dentro de un tiempo razonable de 6 meses, a la Sentencia del 19 de mayo de 2017 en lo que respecta al reintegro y al pago de salarios y prestaciones sociales dejados de percibir desde cuando fue reiterada del servicio (24 de mayo de 2001) hasta que se produzca el reintegro. De igual forma, solicitó que, de no ser posible el reintegro, se ordene el pago de una indemnización compensatoria, de conformidad con lo previsto en el inciso 7 del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011.

25. Lo anterior con fundamento en que: (1) la accionante se encuentra en una situación económica crítica, no percibe pensión, es una persona de la tercera edad, presenta problemas de salud, y no cuenta con otro mecanismo de defensa; (2) en el presente caso no es posible presentar una demanda ejecutiva

---

*resuelva definitivamente el proceso, cuando resulte imposible cumplir la orden de reintegro del demandante al cargo del cual fue desvinculado porque la entidad desapareció o porque el cargo fue suprimido y no existe en la entidad un cargo de la misma naturaleza y categoría del que desempeñaba en el momento de la desvinculación, podrá solicitar al juez de primera instancia la fijación de una indemnización compensatoria. De la solicitud se correrá traslado al demandante por el término de diez (10) días, término durante el cual podrá oponerse y pedir pruebas o aceptar la suma estimada por la parte demandada al presentar la solicitud. En todo caso, la suma se fijará teniendo en cuenta los parámetros de la legislación laboral para el despido injusto y el auto que la señale solo será susceptible de recurso de reposición.”*

<sup>18</sup> Añadió que: *“el procedimiento solicitado por la recurrente, es aplicable como se dijo, en la medida de que se desconozca lo ordenado por el Honorable Tribunal, en este caso el monto de la indemnización debe realizarse por parte de la entidad condenada a pagar, de acuerdo a la legislación laboral para el despido injusto atendiendo lo dispuesto por el mencionado artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con el artículo 64 del C.S.T. previa solicitud al juzgado de origen.”*

<sup>19</sup> En el expediente no se encuentra información sobre la fecha en la cual fue radicada la tutela.

<sup>20</sup> El poder se encuentra en el documento electrónico denominado *“04.anexo sentencia tribunal administrativo”*.

a fin de lograr el cumplimiento de la sentencia debido a que el Municipio de Soledad, desde el 10 de mayo de 2012, se encuentra cobijado por un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en los términos de la Ley 550 de 1999, según lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 58 de la mencionada ley.<sup>21</sup>

26. (3) la Contraloría de Soledad no puede desconocer, modificar o revocar una sentencia debidamente ejecutoriada con la expedición de resoluciones como las 040 de 2019 y 034 de 2020, pues esto va en contra de la cosa juzgada y sus derechos adquiridos; (4) si se le sumara el tiempo de cotización que corresponde en razón al reintegro podría alcanzar un total de 1.312,57 semanas de cotización, las cuales serían suficientes para obtener su derecho a la pensión; y (5) pese a que presentó previamente otra acción de tutela, con la nueva solicitud de amparo se invocan hechos nuevos como la expedición de las citadas resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, y que no es posible iniciar un proceso ejecutivo debido al Acuerdo de Reestructuración de Ley 550 de 1999.

27. Con el escrito de tutela se aportó: (a) historia clínica del 10 de junio de 2020 en la que se indicó que la tutelante es soltera, “viene con hijo refiere buena relación familiar” y que se presentó a consulta con un “cuadro de celulitis crónica en miembros inferiores. Paciente que presenta antecedente de material de osteosíntesis en pierna derecha”;<sup>22</sup>(b) dos declaraciones extrajuicio, la primera, del 10 de julio de 2020, en la cual manifestó que no recibe pensión ni cuenta con ingresos económicos de ninguna clase, que vive gracias a la caridad y colaboración que recibe de familiares, amigos y préstamos. Además, señaló que presenta un deterioro en su salud ya que padece de hipertensión arterial, celulitis crónica en pierna derecha y trastorno venoso, y que no cuenta con el dinero para medicinas y gastos derivados de su condición médica. La segunda declaración extrajuicio aportada es del 11 de junio de 2020, en la que la señora Adriana Margarita Pitalua Martínez señaló que conoce a la actora hace más de 10 años y sabe que tiene problemas económicos que le impiden tener una vida digna, pues no cuenta con ningún ingreso y sobrevive con la caridad de sus familiares;<sup>23</sup> y (c) certificación de Colpensiones del 5 de julio de 2020, según el cual la accionante tiene un total de 400,57 semanas cotizadas en pensión.<sup>24</sup>

28. **Respuestas a la acción de tutela.** Por un lado, el Municipio de Soledad manifestó que el juez contencioso administrativo es el competente para definir la validez o legalidad de las resoluciones emitidas por la Contraloría y no el

---

<sup>21</sup> “ARTÍCULO 58. ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN APLICABLES A LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades, de conformidad con las siguientes reglas especiales: (...) 13. Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.”

<sup>22</sup> Documento electrónico denominado “05.ANEXO 4 129”.

<sup>23</sup> Documento electrónico denominado “03. ANEXO 1 129”.

<sup>24</sup> *Ibidem*.



juez de tutela. Además, afirmó que no se cumplió con el requisito de inmediatez debido a que transcurrieron más de 2 años para la presentación de la tutela contados desde el momento en que se profirió la Sentencia del 19 de mayo de 2017.<sup>25</sup>

29. De otro lado, la Contraloría de Soledad argumentó que “*en la actualidad dentro de la planta de personal, las funciones de cada cargo, contienen funciones que antes de la supresión cumplían hasta cinco funcionarios diferentes, por lo que al analizar el perfil profesional de la demandante, se evidencia que esta no cumple con los requisitos exigidos para dichos cargos.*” Así, concluyó que las resoluciones emitidas en el caso de la actora no desconocen el fallo judicial del 19 de mayo de 2017, pues la entidad ha brindado su mejor gestión y, en todo caso, el pago de lo ordenado en la Sentencia del 19 de mayo de 2017 se debe solicitar al Municipio de Soledad, quien es la entidad encargada de asumir las acreencias de la Contraloría.<sup>26</sup>

**30. Oposición de la accionante a las respuestas dadas a la acción de tutela.** La tutelante manifestó que: (i) no está de acuerdo con que se le exija acudir a otros mecanismos de defensa ya que ello sería someterla a una revictimización, pues es insólito que hayan transcurrido tanto tiempo sin hacerle justicia más aún cuando se encuentra en el ocaso de su vida y no puede esperar más por el cumplimiento de lo ordenado mediante sentencia; (ii) no es cierto que se haya quebrantado el principio de inmediatez por cuanto no han pasado más de 6 meses desde que la Contraloría de Soledad expidió la Resolución 034 de 2020; y (iii) al juez de tutela le corresponde asumir la facultad del juez ordinario de definir si procede el pago de la indemnización compensatoria.<sup>27</sup>

### **3. Decisiones judiciales objeto de revisión**

31. **Primera instancia.** Mediante Auto del 16 de julio de 2020, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Oralidad de Soledad vinculó al Tribunal Administrativo del Atlántico Sección C, con el argumento de que esa autoridad judicial podía verse afectada por el resultado del presente proceso de tutela.<sup>28</sup>

32. El 30 de julio de 2020 el mencionado juzgado emitió la sentencia de primera instancia en la cual resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela. Esto, lo sustentó en que operó el fenómeno de la cosa juzgada con relación a los fallos de tutela de primera y segunda instancia proferidos el 14 de noviembre de 2017 por el Juzgado Segundo Penal Municipal de Soledad, y el 23 de enero de 2018 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad. Al respecto, indicó que las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020 emitidas por la Contraloría no son un hecho nuevo y deben ser controvertidas ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa pues gozan de presunción de

---

<sup>25</sup> Documento electrónico denominado “8. Contestación Diana Martínez”.

<sup>26</sup> Documento electrónico denominado “11. Respuesta acción de Tutela”.

<sup>27</sup> Documento electrónico denominado “07.OPOSICION TUTELA”.

<sup>28</sup> Documento electrónico denominado “AUTO ADMITE TUTELA 2020-00129.pdf”.

legalidad. Adicionalmente, consideró que la tutela no es temeraria, pues no se observó una conducta dolosa o de mala fe de la actora.<sup>29</sup>

33. **Segunda instancia.** Según lo explicado por la accionante, el juez de primera instancia le concedió la impugnación y envió el expediente a la oficina de reparto quien remitió el fallo a dos despachos judiciales diferentes para que surtiera la segunda instancia.<sup>30</sup> Como consecuencia de dicho error se profirieron dos sentencias de segunda instancia.

34. (i) De un lado, el 10 de septiembre de 2020, el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad decidió confirmar el fallo impugnado, pero por razones distintas a las inicialmente señaladas en primera instancia. Ello con fundamento en que: (a) las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020 sí constituyen un hecho nuevo que impide la configuración de la cosa juzgada y que, por tanto, ameritan el estudio de la controversia planteada; y (b) al analizar el caso encontró que la accionante debía acudir al Proceso Contencioso Administrativo, pues no demostró una situación de perjuicio irremediable.<sup>31</sup>

35. El 5 de abril de 2021, el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad radicó ante la Corte Constitucional el trámite de segunda instancia que efectuó, para el respectivo análisis, y esta sentencia se analizó para decidir la selección en sede de revisión del expediente objeto de estudio.<sup>32</sup>

36. (ii) De otro lado, el 28 de agosto de 2020, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad resolvió confirmar la sentencia apelada, en razón a que está de acuerdo en que se configuró la cosa juzgada constitucional, pues, a su juicio, un hecho nuevo hubiera sido que, por ejemplo, se creara el cargo al cual debía ser vinculada la actora, o que desaparecieran las circunstancias alegadas en las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, u otra situación que de manera más notoria evidenciara el hecho nuevo. Además, indicó que no se demostró una situación de perjuicio irremediable.<sup>33</sup>

37. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad, a la fecha no ha radicado ante esta Corporación el trámite de segunda instancia que efectuó en su despacho frente al presente caso.

## 5. Actuaciones en sede de revisión

---

<sup>29</sup> Documento electrónico denominado “19. Fallo 2020-00129 cumplimiento”.

<sup>30</sup> Documento electrónico con el cual se presentó la solicitud de selección de tutela ante esta Corte, denominado “8180701\_2021-06-11\_DIANA”.

<sup>31</sup> Documento electrónico denominado “22. 2020-0197 si fallo segunda”.

<sup>32</sup> La accionante presentó una acción de tutela en contra del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Soledad, con el fin de solicitarle a ese juzgado que respondiera el derecho de petición en el cual solicitó la remisión del caso a la Corte Constitucional para la eventual revisión y que informara si efectuó el envío del caso a esta Corte. Esa acción de tutela fue admitida el 23 de marzo de 2021 por la Sala Sexta de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla. Aunque no se conoce el estado actual de la referida acción de tutela, es claro que el caso ya fue remitido a esta Corporación y, por tanto, el trámite de esta solicitud de amparo ya no tiene objeto.

<sup>33</sup> Documento electrónico denominado “8180701\_2021-‘6-11\_DIANA”.

38. Mediante Auto del 30 de julio de 2021, proferido por la Magistrada ponente en sede de revisión, se ordenó requerir a la accionante, al Municipio y a la Contraloría de Soledad para que ampliaran información sobre el caso. En cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado auto se allegaron las siguientes respuestas:

39. **Diana Martínez Angulo – Accionante.**<sup>34</sup> En respuesta al citado requerimiento, la actora informó que: (i) después de su desvinculación en el 2001, inicialmente pudo lograr su manutención realizando la actividad, no constante, de chofer de conocidos y familiares, y con la ayuda de aportes de familiares; (ii) actualmente sus ingresos mensuales son de \$350.000, los cuales provienen de la ayuda de su hijo, y sus gastos mensuales son de \$600.000; (iii) su estado de salud es delicado pues presenta hipertensión arterial, anemia severa por gastritis crónica, palidez cutánea, trastorno venoso no especificado e insuficiencia vascular periférica;<sup>35</sup> (iv) en razón a su condición de salud y a su edad, desde hace más de 7 años le ha sido imposible conseguir trabajo; (v) en caso de ser posible el reintegro, persiste su deseo de que este se haga efectivo, pues considera que solo de esa forma podría tener un ingreso mientras se cumple con la orden del pago de salarios y prestaciones y se le reconoce una pensión.

40. (vi) Además, la accionante señaló que el 30 de agosto de 2018 presentó al Jefe de la Oficina Jurídica del Municipio de Soledad documentos requeridos para tramitar la solicitud de pago de lo ordenado en sentencia;<sup>36</sup> y (vii) el 4 de septiembre de 2020 radicó ante el Municipio y la Contraloría de Soledad la solicitud de indemnización compensatoria del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 y el pago de aportes en pensión.<sup>37</sup>

41. **Municipio de Soledad – Accionado.**<sup>38</sup> En atención a lo preguntado en el mencionado auto, esta entidad contestó que: (i) mediante Resolución No. 236 del 29 de enero de 2010 se acogió a la figura de la reestructuración de pasivos, prevista en la Ley 550 de 1999, la cual en su artículo 58 establece que “*durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración (...) no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargo de los activos y recursos de la entidad*”; (ii) el 12 de mayo de 2012 suscribió Acuerdo de Reestructuración de Pasivos con sus acreedores, y el plazo de terminación de dicho acuerdo fue ampliado por el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos hasta el 31 de diciembre de 2024; (iii) no se ha realizado el pago de lo ordenado mediante sentencia a favor de la accionante; (iv) manifestó que no es de su competencia responder la pregunta relativa a si se ha dado aplicación a lo previsto en el inciso 7 del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, por lo cual señaló que no se pronunciaría al respecto; (v) allegó acta del Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del 30 de abril de 2019, en la cual se indicó:

---

<sup>34</sup> Documento electrónico denominado “*Respuesta Oficio*”.

<sup>35</sup> La accionante aportó historia clínica con fecha de consulta del 7 de mayo de 2020.

<sup>36</sup> El documento con fecha de radicado fue aportado como anexo a la contestación en sede de revisión.

<sup>37</sup> El documento fue aportado como anexo a la contestación en sede de revisión.

<sup>38</sup> Documento electrónico denominado “*DOCUMENTOS DE DIANA MARTINEZ*”.

“presentamos el listados de las solicitudes de pago con cargo al fondo de contingencias que en algunos casos presentan un monto inicial solicitado que será sometido al trámite correspondiente en los términos previstos en el artículo 195<sup>39</sup> y ss de la Ley 1437 de 2011” en la cual se relacionó, en tercer lugar, el nombre de la actora.

42. (vi) También aportó copia de la respuesta del 9 de noviembre de 2020 al derecho de petición que la actora radicó el 4 de septiembre de 2020, en la cual indicó que no era posible señalar fecha aproximada de pago de lo adeudado o turno asignado para ello. Esto lo sustentó en que se suspendió el término para el pago de la sentencia del 19 de mayo de 2017, con fundamento en que el artículo 6 del Decreto Legislativo 461 del 28 de marzo de 2020 del Ministerio de Justicia y Derecho dispuso que las autoridades administrativas, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia sanitaria del COVID-19, pueden suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas, lo cual también aplica para el pago de sentencias judiciales, según lo previsto en el parágrafo 1 del citado decreto. Así, la entidad le informó a la tutelante que los términos se reanudarían a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.<sup>40</sup>

43. (vii) Allegó copia de edicto publicado en el diario El Heraldó en el cual el Municipio de Soledad convocó a sus acreedores a una reunión virtual el 30 de abril de 2021 para la determinación de acreencias y saldos pendientes por cancelar y de inicio de la votación de la propuesta de modificación del acuerdo de reestructuración de pasivos; y (viii) adjuntó copia de un derecho de petición radicado el 28 de abril de 2021 por la accionante ante el Municipio de Soledad, en el cual solicitó que se le indicara el medio por el cual se realizaría la reunión virtual que se convocó para el 30 de abril de 2021.<sup>41</sup>

44. **Contraloría de Soledad – Accionado.**<sup>42</sup> En cumplimiento de lo solicitado mediante auto, manifestó que: (i) en la entidad no existe un cargo compatible o similar en el que la actora pueda ser reintegrada; (ii) el Concejo Municipal es el que tiene la facultad exclusiva de crear cargos en la planta de personal; (iii) una vez recibido el fallo condenatorio del caso de la actora, se realizó una reunión de seguimiento en la cual se indicó que el pago de la indexación e indemnización a que hubiera lugar está en cabeza del Municipio de Soledad; (iv) aportó la Resolución 046 del 22 de marzo de 2012, por medio de la cual se adoptó el Acuerdo 149 del 5 de marzo de 2012 que modificó la estructura de la planta de cargos en la Contraloría de Soledad, según la cual los cargos existentes en la entidad son los siguientes: contralor municipal, jefe de oficina de control interno, director administrativo y financiero, contralor auxiliar para la vigilancia fiscal, director de responsabilidad fiscal, subdirector para juicios

---

<sup>39</sup> “ARTÍCULO 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas: (...)”

<sup>40</sup> Documento electrónico denominado “anexos traslado diana martinez”.

<sup>41</sup> No se allegó copia de respuesta a dicha petición.

<sup>42</sup> Documento electrónico denominado “CORTE CONSTITUCIONAL – DIANA MARTINEZ”.

fiscales, subdirector para procesos fiscales, sancionatorios y jurisdicción coactiva, y auditor fiscal (allí indicó que un funcionario ocupa cada uno de los mencionados cargos con excepción del último, pues esa categoría la desempeñan 5 personas); (v) allegó el perfil de funciones de los referidos cargos de la entidad en el cual se indica que todos los cargos exigen un nivel profesional en ciencias económicas, financieras, ingeniero, con énfasis en auditorías fiscales, o de abogado; y (vi) adjuntó el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos del Municipio de Soledad del 10 de mayo de 2012.

### III. CONSIDERACIONES

45. Teniendo en cuenta la situación fáctica expuesta en los antecedentes, se observa que antes de cualquier pronunciamiento sobre la presente acción de tutela es necesario que se resuelva, como una cuestión previa: (i) si la Sala es competente para resolver la revisión de las sentencias proferidas en el trámite de tutela, pese a que se presentó el error operativo de emitirse dos fallos de segunda instancia, y (ii) si en este caso se configura la cosa juzgada constitucional y temeridad entre lo decidido en el expediente de la referencia y otra acción de tutela que la tutelante también presentó en el año 2017 en contra de las mismas entidades demandadas.

46. Una vez superado el mencionado análisis de cuestión previa, la Sala: (i) explicará lo relativo al cumplimiento de los requisitos previos de procedencia, (ii) formulará los problemas jurídicos correspondientes, (iii) señalará los fundamentos necesarios para resolver el asunto y, finalmente, (iv) realizará el estudio del caso en concreto.

#### **1. Competencia – Primera cuestión previa. El error operativo al proferirse dos sentencias de segunda instancia no priva a la Corte Constitucional de su labor de revisión**

47. La Sala considera que es competente para adelantar el trámite de revisión de la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad, el 10 de septiembre de 2020, pese a la existencia de otro fallo de segunda instancia dictado en el mismo expediente, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.<sup>43</sup> Esto bajo el contexto de los hechos que se resaltan a continuación.

48. Tal y como se indicó con antelación (párrafos del 32 al 35), en el presente caso frente a un mismo expediente se emitieron dos sentencias de segunda instancia. En efecto, una vez emitido el fallo de primera instancia, la accionante impugnó la decisión y la oficina de reparto remitió el caso a dos juzgados, el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad y el

---

<sup>43</sup> “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad. Cada uno procedió a emitir la decisión de segunda instancia sin conocer la situación del doble reparto.<sup>44</sup>

49. Sin embargo, aunque el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad emitió la primera sentencia que resolvió la impugnación, lo cierto es que fue el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad el que remitió a la Corte Constitucional el expediente que es objeto de estudio, el 5 de abril de 2021,<sup>45</sup> pues el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad aún no ha radicado el trámite de su decisión de segunda instancia ante esta corporación.<sup>46</sup> De esta forma, la Sala de Selección de Tutelas Número Seis revisó la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad del 10 de septiembre de 2020 y decidió seleccionar el caso. Aunado a esto, se destaca que la tutelante en su escrito de solicitud de selección de la tutela, radicado ante esta Corte, fue la que advirtió la existencia de la sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad y adjuntó copia de esta, la cual se encuentra incorporada al expediente.

50. Para el momento en que se efectuó el envío del trámite de impugnación del caso objeto de estudio a los mencionados juzgados se encontraba vigente el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, el cual autorizó, en el marco del COVID-19, el reparto de acciones de tutela mediante el uso de herramientas tecnológicas de apoyo y correos electrónicos.<sup>47</sup> Esto explica el motivo por el cual se presentó el inusual error de que frente a un mismo número de expediente se emitieran dos sentencias de segunda instancia.

51. Así las cosas, la Sala encuentra que es competente para revisar el fallo del Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad del 10 de septiembre de 2020, pese a la existencia del otro fallo de segunda instancia, con fundamento en que esa fue la sentencia que surtió el trámite de selección y que motivó la revisión del caso por parte de esta Corporación y, además, en razón a que: (i) no es un caso de ocurrencia de cosa juzgada entre las dos sentencias de segunda instancia proferidas, y (ii) el error operativo en comento no puede devenir en una nulidad que afecte la revisión del expediente en concreto. Tal y como pasa a explicarse.

---

<sup>44</sup> Así, el mencionado Juzgado Primero Civil del Circuito fue el primero en resolver la impugnación el 28 de agosto de 2020 y, unos días después, el 10 de septiembre de 2020 el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad emitió su sentencia.

<sup>45</sup> La accionante presentó una acción de tutela en contra del Juzgado Segundo Civil del Circuito de Oralidad de Soledad, con el fin de solicitarle a ese juzgado que respondiera el derecho de petición en el cual solicitó la remisión del caso a la Corte Constitucional para la eventual revisión y que informara si efectuó el envío del caso a esta Corte. Esa acción de tutela fue admitida el 23 de marzo de 2021 por la Sala Sexta de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Barranquilla. Aunque no se conoce el estado actual de la referida acción de tutela, es claro que el caso ya fue remitido a esta Corporación y, por tanto, el trámite de esta solicitud de amparo ya no tiene objeto.

<sup>46</sup> Así se confirmó al consultar con la Secretaría de esta Corporación el 18 de agosto de 2021.

<sup>47</sup> “ARTÍCULO 2. Excepciones a la suspensión de términos. A partir de la fecha las excepciones a la suspensión de términos adoptada serán las siguientes: 1. Acciones de tutela y habeas corpus. Se dará prelación en el reparto a las acciones de tutela que versen sobre derechos fundamentales a la vida, la salud y la libertad. Su recepción se hará mediante correo electrónico dispuesto para el efecto y para su trámite y comunicaciones se hará uso de las cuentas de correo electrónico y herramientas tecnológicas de apoyo.”

**52. Sobre la inexistencia de cosa juzgada entre las dos sentencias de segunda instancia.** Una vez analizado el error operativo en cuestión, se concluye que frente a las dos sentencias de segunda instancia proferidas para el mismo expediente no es posible hablar de cosa juzgada, porque la existencia de esas decisiones obedece a un error de la oficina de reparto del trámite de impugnación de la tutela, y no se trata de una decisión producto de una nueva petición como sucede cuando se analiza la existencia de cosa juzgada. Además, técnicamente la sentencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad aún no se encuentra ejecutoriada, debido a que aún no ha surtido el trámite de selección, por lo que es claro que lo allí resuelto no es una decisión definitiva que no puede ser reabierto o modificada, lo cual también ocurre frente a la sentencia del Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad del 10 de septiembre de 2020 que solo definirá su firmeza hasta que se profiera la respectiva sentencia en sede de revisión.

53. Al respecto, se recuerda que la jurisprudencia constitucional ha explicado que la cosa juzgada es un elemento integrante del derecho al debido proceso judicial que reconoce el respeto que se debe tener por las decisiones tomadas por los jueces. Por ello, la cosa juzgada impide que asuntos decididos por medio de sentencias debidamente ejecutoriadas se sometan nuevamente al debate judicial, con el fin de evitar la afectación del principio de seguridad jurídica.<sup>48</sup> De igual forma, se resalta que una sentencia proferida en un proceso de tutela hace tránsito a cosa juzgada: (i) cuando es seleccionada para revisión por parte de la Corte Constitucional y fallada en la respectiva Sala, o (ii) cuando, surtido el trámite de selección, sin que ésta haya sido escogida para revisión, concluye el término establecido para que se insista en su selección.<sup>49</sup>

54. En consecuencia, es claro que ante los dos fallos de segunda instancia en cuestión proferidos para el mismo expediente de la referencia no es posible hablar de cosa juzgada. Así, seguidamente se explicará que frente al mencionado error operativo tampoco se puede declarar la nulidad, por las circunstancias particulares del caso en concreto.

**55. Sobre la inaplicación de una nulidad ante el error operativo.** Aunado a lo anterior, corresponde señalar que para la Sala el error operativo que se presentó por parte de la oficina de reparto y que generó la existencia de dos sentencias de segunda instancia frente al mismo expediente se debe resolver sin que se afecten los derechos fundamentales de la accionante, lo cual

---

<sup>48</sup> Corte Constitucional, ver, entre otras, las sentencias T-219 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-001 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-427 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-661 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-349 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. Esta Corporación ha aclarado cuáles son los efectos de la no selección de una acción de tutela para su revisión. Particularmente, desde la Sentencia C-1716 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), reiterando lo dicho en el Auto 027 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Sala Plena se pronunció expresamente sobre este asunto, y determinó que la consecuencia de la exclusión de un caso de la revisión de la Corte es la firmeza jurídica del último fallo que se haya adoptado en sede de instancia, el cual cobra, desde entonces, ejecutoria formal y material. De este modo, la sentencia mediante la cual se ha resuelto el asunto concreto hace tránsito a cosa juzgada constitucional. Ver también, Sentencia T-219 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

significa que no se decretará una nulidad, con fundamento en lo que pasa a exponerse.

56. La Corte Constitucional ha señalado que los procesos de tutela *“pueden adolecer de vicios que afectan su validez, situación que ocurre cuando el juez omite velar por el respeto al debido proceso de las partes e intervinientes del procedimiento. Ese deber es exigible al juez constitucional, en la medida que este se encuentra vinculado a los principios de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal y a la economía procesal.”*<sup>50</sup>

57. De igual forma, la Corporación ha indicado que las nulidades en los trámites de tutela pueden presentarse antes y después del fallo proferido por la Corte Constitucional. En lo que respecta a los yerros que desconocen el debido proceso de las partes o interesados que ocurren antes del fallo proferido por esta Corporación, se ha explicado que la vulneración al debido proceso puede generarse al incurrir en una de las causales de nulidad señaladas en el Código General del Proceso, o al desconocerse alguna de las normas sobre el trámite previsto en los Decretos 2591 y 2067 de 1991, así como lo previsto en el artículo 29 de la Constitución. De esta forma, en algunos casos se ha declarado la nulidad del procedimiento y se ha ordenado retrotraer la actuación al momento anterior del vicio que afectó la validez del trámite,<sup>51</sup> en otros se ha subsanado el yerro,<sup>52</sup> y también se han presentado situaciones en las que se ha decidido inaplicar los efectos de la nulidad<sup>53</sup> para adoptar una decisión de fondo y proteger así los derechos fundamentales del afectado.<sup>54</sup>

58. Con relación a la última mencionada posibilidad de que se impliquen los efectos de la nulidad, es pertinente destacar que en la Sentencia T-661 de 2014<sup>55</sup> se resolvió un caso similar. En dicha oportunidad se encontró que, en principio, se había configurado una nulidad en razón a que, sin fundamento legal alguno, el juzgado de primera instancia rechazó la impugnación. Esto lo sustentó en que se habían concedido las pretensiones solicitadas y que por ello la apelación carecía de viabilidad, lo cual injustamente impidió que la allí accionante pudiera contar con una segunda instancia. Sin embargo, en ese evento no se declaró la nulidad, en razón a que se consideró que esa decisión afectaría los derechos de la actora, pues la remisión del caso para que se

---

<sup>50</sup> Sentencia SU-439 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>51</sup> Por ejemplo, en el Auto 202 de 2012 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), se declaró la nulidad de todas las actuaciones surtidas en el proceso de tutela a partir del auto admisorio y se remitió el expediente para que se reanudara el trámite. Ver también, entre otros, los autos A-002 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y A-295 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>52</sup> Por ejemplo, en el A-267 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), se consideró que cuando no se ha notificado el auto admisorio de la demanda a las personas que tienen interés legítimo en la actuación procesal, se está en presencia de una nulidad saneable, de acuerdo en lo previsto en el numeral 8 del artículo 133 del Código General del Proceso, y en estos casos la corporación ha optado por devolver el expediente a los despachos judiciales de origen (o en algunos caso sanear directamente la nulidad) para que se ponga en conocimiento del afectado la causal de nulidad y, si a bien lo tiene, se alegue dentro de los 3 días siguientes, indicándose que si no lo hace, quedará saneada la nulidad y el proceso continuará su curso. Ver también, entre otros, los autos A-071 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; A-536 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y A-065 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>53</sup> Ver, entre otras, la sentencia T-661 de 2014. M.P. (e) Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

<sup>54</sup> Estas posibilidades fueron analizadas en la Sentencia SU-439 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>55</sup> M.P. (e) Martha Victoria SÁCHICA Méndez.



surtiera la segunda instancia generaría que la accionante perdiera la posibilidad de ser beneficiaria del programa académico al cual aspiraba acceder con el trámite de tutela.<sup>56</sup>

59. Una situación similar se presentó en la Sentencia T-353 de 2018,<sup>57</sup> en la cual se reiteró la mencionada providencia de 2014. En esa ocasión se explicó que adoptar la decisión de declarar la nulidad del proceso, ante la pretermisión de la segunda instancia, generaría la vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de conciencia y de religión del accionante. Esto, debido a que postergar más el amparo solicitado, con la realización del trámite de segunda instancia, podría implicar que el accionante fuera vinculado al servicio militar obligatorio y así afectarse sus derechos. Por tanto, se argumentó que era necesario dar prevalencia al derecho sustancial, se indicó la necesidad de inaplicar los efectos de la nulidad, y se entró a resolver el fondo del asunto.<sup>58</sup>

60. Así las cosas, en lo que respecta al presente caso objeto de estudio, se encuentra que la existencia de las dos sentencias de segunda instancia en comento fue generada por un error operativo en la oficina de reparto del trámite de impugnación y, por tanto, no constituye una causa imputable a la accionante frente a la cual ella deba asumir las consecuencias.

61. Además, es claro que el hecho de que haya dos sentencias de segunda instancia frente a un mismo caso es una situación que vulnera el derecho al debido proceso, el principio de la doble instancia y el de impugnación de la accionante. Ello en razón a que procesalmente solo debería existir un fallo con el cual se definiera la impugnación y, por ende, en el asunto que se analiza, en principio, se debería declarar la nulidad. Sin embargo, de adoptarse esa decisión la Corte estaría propiciando la vulneración de los derechos fundamentales de la actora, por lo que se explica en seguida.

62. En efecto, la declaratoria de inaplicación de los efectos de la nulidad en este asunto es de vital importancia, pues postergar aún más en el tiempo el amparo solicitado podría dar lugar a la configuración de un daño consumado, dado que la tutelante tiene 71 años de edad, presenta diferentes afectaciones en su salud, no cuenta con un ingreso económico estable, y lleva más de 19 años esperando y procurando que se resuelva de manera definitiva su desvinculación. De hecho, pese a tener una sentencia favorable desde el año 2017 no ha sido posible obtener el cumplimiento de la misma.

---

<sup>56</sup> En la mencionada sentencia se explicó que los jueces constitucionales no pueden ser indolentes frente a los déficits de justicia material, máxime cuando esa indiferencia significa permitir que la eventual sentencia quede en el vacío. Además, se indicó que la inaplicación de los efectos de la nulidad era necesaria para que la decisión frente a la situación de la allí accionante no sufriera más retardos que al final afectarían de manera irremediable sus derechos.

<sup>57</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos. SPV. Carlos Bernal Pulido.

<sup>58</sup> Adicionalmente, también se encuentra el caso de la Sentencia T- 715 de 2017 (M.P. Carlos Bernal Pulido) en el cual se reiteró lo dicho en la Sentencia T-661 de 2014 (M.P. (e) Martha Victoria Sáchica Méndez) y se declaró la necesidad de inaplicar los efectos de la nulidad que se configuró con el fin de amparar los derechos de la allí accionante.

63. En consecuencia, es necesario dar prevalencia al derecho sustancial, de conformidad con lo ordenado en el artículo 228 de la Constitución, pues, de lo contrario, se sumergiría a la tutelante en una situación de revictimización, pues ya cuenta con una sentencia judicial en firme en la cual se conceden sus pretensiones y, a pesar de ello, las entidades accionadas aún no han dado cumplimiento a esa decisión, lo cual ha llevado a tener que adelantar diferentes trámites para reclamar sus derechos, y ahora se vería abocada a prolongar su espera hasta que se realice un nuevo pronunciamiento único de segunda instancia por un error operativo causado por la oficina de reparto. En todo caso, se precisa que la accionante sí pudo ejercer el derecho a la segunda instancia.

64. En estos términos, es claro que esta Sala no puede hacer más gravosa la situación de la accionante. La declaratoria de una nulidad por los motivos planteados significaría más retrasos y riesgos para la garantía de los derechos fundamentales de la actora. Por tanto, teniendo en cuenta que ante el mencionado error operativo, como ya se explicó, no se configura la cosa juzgada, ni se declarará una nulidad. A continuación se presenta la solución constitucional que se concluye pertinente.

65. ***Conclusión frente al análisis de la competencia.*** La Sala considera que la solución constitucional, para el caso en concreto, ante el error operativo que causó la emisión de dos sentencias de segunda instancia frente al mismo expediente es inaplicar los efectos de la nulidad, y asumir la competencia para analizar el fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad el 10 de septiembre de 2020, en razón a que este fue el que se estudió para adoptar la decisión de seleccionarlo para revisión.

66. Adicionalmente, es relevante considerar que el fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad del 28 de agosto de 2020 aún no ha sido remitido a esta Corporación, lo cual significa que tal autoridad incumplió lo previsto en los artículos 31 y 32 del Decreto 2591 de 1991, que establecen que al juez constitucional le corresponde remitir el caso a la Corte para su eventual revisión dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia de segunda instancia. Así, se observa que en el presente asunto ha transcurrido más de un año y el mencionado juzgado aún no ha cumplido con su obligación de remitir el fallo del 28 de agosto de 2020.

67. Por tanto, la Sala considera que: (i) no se le debe dar prevalencia a la decisión del Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad del 28 de agosto de 2020, (ii) no es viable efectuar un estudio de fondo de lo allí resuelto pues la sentencia que debe ser objeto de revisión es la seleccionada, y (iii) se debe advertir al Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad, a la Secretaría de esta Corporación y a las partes que la presente sentencia hace tránsito a cosa juzgada y, por tanto, resuelve de manera definitiva las pretensiones del expediente de la referencia, lo cual implica que no es posible efectuar el trámite de revisión de la Sentencia del 28 de agosto de 2020, que quedará sin efectos.

68. Finalmente, como quiera que la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad no surtirá el trámite de análisis en revisión para la eventual selección, la Sala de Selección de tutelas no tendrá la oportunidad, como usualmente lo hace, de identificar que dicho Juzgado incumplió el término de remisión de la tutela, ni de ordenar el envío de la copia del expediente a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura para que, dentro de su competencia y si así lo estima pertinente, adelante las investigaciones a que haya lugar. En consecuencia, esta Sala ordenará el referido envío de la copia del expediente y de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad para los efectos señalados.<sup>59</sup>

69. Concluido lo anterior, corresponde continuar el estudio del presente asunto el cual también exige como cuestión previa, definir si se configuró la cosa juzgada constitucional y la temeridad entre el caso del expediente de la referencia y otra acción de tutela previamente presentada por la tutelante resuelta mediante Sentencia del 23 de enero de 2018, tal y como pasa a explicarse.

### **3. Segunda cuestión previa: no se configuró la cosa juzgada ni la temeridad**

70. Una vez revisadas las particulares circunstancias del caso objeto de revisión, la Sala considera que no se configuró la cosa juzgada ni la temeridad, alegadas por la parte accionada, entre lo decidido en el expediente de la referencia y la otra acción de tutela que se resolvió en segunda instancia por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad, mediante Sentencia del 23 de enero de 2018. Esto con fundamento en lo que respectivamente pasa a explicarse.

*71. No se configuró la cosa juzgada frente a la primera acción de tutela que se presentó, fallada mediante Sentencia del 23 de enero de 2018 en segunda instancia.*<sup>60</sup> No se configuró la cosa juzgada debido a que no hay identidad en cuanto a los hechos y las pretensiones de las acciones de tutela en comparación.

72. Según lo dicho por la jurisprudencia constitucional, el principio de cosa juzgada constitucional se vulnera cuando el nuevo proceso:<sup>61</sup> (a) se adelanta con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia que resolvió el asunto de fondo; (b) guarda identidad de partes respecto del primero, esto es, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada; (c) presenta identidad de objeto, de modo que la demanda debe girar sobre la misma pretensión

---

<sup>59</sup> Una decisión similar se adoptó en la Sentencia T-038 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

<sup>60</sup> Como ejemplo de casos en los que se ha encontrado la inexistencia de la cosa juzgada se encuentra, entre otros, la Sentencia SU-439 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos y la Sentencia T-260 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. AV. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>61</sup> Ver la Sentencia T-611 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera.

acerca de la cual se decidió y que dio origen a la cosa juzgada;<sup>62</sup> y (d) configura identidad de causa, lo cual supone que se adelanta por los mismos motivos que originó el proceso anterior, en otras palabras, por idénticos hechos o elementos y, debido a ello, la razón de la demanda no varía.

73. Lo anterior implica que cuando el segundo proceso tiene nuevos hechos, el juez puede pronunciarse únicamente respecto de estos últimos.<sup>63</sup> Por tanto, no se configura la identidad de causa cuando se presentan *“nuevos hechos o un motivo que expresamente justifique la interposición”*<sup>64</sup> de la acción de tutela, o *“elementos nuevos que varían sustancialmente la situación inicial”*,<sup>65</sup> o, en otras palabras, una *“situación que no se hubiere tomado como fundamento para decidir la tutela anterior que involucre la necesidad de protección de los derechos.”*<sup>66</sup>

74. De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha explicado que no se configura la cosa juzgada cuando se observan *“elementos jurídicos nuevos, los cuales fueron desconocidos por el actor y no tenía manera de haberlos conocido en la interposición de la primera acción de tutela.”*<sup>67</sup> Al respecto, también se ha indicado que *“debido a la naturaleza informal de la acción de tutela, y a su carácter de mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales, es posible que los afectados, particularmente cuando no tienen mayores niveles de formación, se equivoquen de manera evidente en la formulación de su pretensión de amparo, al punto de que omitan elementos determinantes para la decisión, que, por no resultar evidentes, no son considerados de oficio por el juez. En tal eventualidad sería claro que la controversia procesal se traba en torno a elementos que son ajenos a la realidad que se pretende violatoria de los derechos fundamentales, y el pronunciamiento del juez no tendrá el efecto de cosa juzgada en relación con esos aspectos fácticos que permanecieron ajenos al proceso.”*<sup>68</sup>

75. En relación con el caso concreto, lo primero a considerar es que el expediente de la primera tutela que interpuso la accionante que corresponde al de la sentencia de segunda instancia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad el 23 de enero de 2018, no fue seleccionado por la

---

<sup>62</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-119 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-2019 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y T-249 de 2016. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>63</sup> Sentencia C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil: *“Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa.”* Ver, entre otras, las sentencias T-136 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-512 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-124 de 2020. M.P. Carlos Bernal Pulido; T-611 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-583 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera; T-219 de 2018. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-427 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-362 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-919 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y T-707 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>64</sup> Sentencia T-751 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>65</sup> Ver, entre otras, la Sentencia T-237 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>66</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-751 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-919 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; y T-707 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>67</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-568 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-777 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-053 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>68</sup> Ver, entre otras, la Sentencia T-053 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-560 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Corte Constitucional para revisión, por lo cual es evidente que cobró ejecutoria e hizo tránsito a cosa juzgada.

76. Seguidamente, corresponde comparar las tutelas objeto de análisis para detallar los motivos por los cuales no se configura la cosa juzgada:

No	Presupuestos para la configuración de la cosa juzgada	Primera acción de tutela	Segunda acción de tutela. Objeto de actual revisión	Conclusión
1	<b>Sentencia de segunda instancia en tutela</b>	Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad. Sentencia del 23 de enero de 2018.	Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad. Sentencia del 10 de septiembre de 2020.	La segunda tutela se adelantó con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia que resolvió el asunto en la primera acción de tutela, en razón a lo indicado en el párrafo 74.
2	<b>Partes</b>	La Contraloría de Soledad y el Municipio de Soledad	La Contraloría de Soledad y el Municipio de Soledad	Hay identidad de partes
3	<b>Objeto o pretensión</b>	La demandante solicitó que se explicaran “ <i>los motivos por los cuales no se ha podido reintegrar a la actora a su cargo</i> ”, y que se ordenara el cumplimiento de la Sentencia del 19 de mayo de 2017.	La demandante solicitó que: <i>(i)</i> Se dé cumplimiento a la Sentencia del 19 de mayo de 2017, con fundamento en que no puede iniciar un proceso ejecutivo debido a la vigencia del Acuerdo de Reestructuración. <i>(ii)</i> Se aplique la figura de excepción de inconstitucionalidad de las Resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, pues la Contraloría no puede desconocer, modificar o revocar una sentencia debidamente ejecutoriada con la expedición de una resolución. <i>(iii)</i> De no ser posible el reintegro, se ordene el pago de una indemnización compensatoria, de conformidad con lo	No hay identidad de pretensiones

			previsto en el inciso 7 del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011.	
4	<b>Hechos o elementos que fundamentan el amparo</b>	La accionante sostuvo que las entidades demandadas no habían dado cumplimiento a la Sentencia del 19 de mayo de 2017 que ordenó el reintegro y pago de salarios y prestaciones adeudadas.	La tutelante manifestó que: <i>(i)</i> las entidades demandadas no han dado cumplimiento a la Sentencia del 19 de mayo de 2017, y no le es posible iniciar un proceso ejecutivo para pedir su cumplimiento en razón a que se encuentra vigente un Acuerdo de Reestructuración, puesto que el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 señala que durante la ejecución de tal acuerdo no se podrán iniciar procesos ejecutivos. <i>(ii)</i> La Contraloría expidió la Resolución 040 de 2019 en la cual declaró la “ <i>imposibilidad jurídica y fáctica</i> ” de cumplir con la Sentencia del 19 de mayo de 2017 en lo que respecta a la orden de reintegro. <i>(iii)</i> Se confirmó la mencionada decisión con la Resolución 034 de 2020 en la cual se afirmó que la actora debía esperar a que la Alcaldía Municipal de Soledad realizara el procedimiento del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, relativo a que el juez fije el monto de la indemnización compensatoria.	No hay identidad de hechos

77. De lo visto en el anterior cuadro, respecto a las dos acciones de tutela en comparación, pese a que sí se cumplen los dos primeros requisitos de la cosa juzgada, es decir, se trata de una tutela presentada con posterioridad a la ejecutoria de otra tutela y se verifica la identidad de partes, la Sala observa que no hay similitud en cuanto a dos requisitos, estos son, los hechos o

elementos y las pretensiones, y, por tanto, no se configura el mencionado fenómeno de la cosa juzgada constitucional que fue alegado.

78. De esta forma, con el fin de profundizar en las razones que justifican la no configuración de la cosa juzgada, se destaca que la presente acción de tutela tiene los siguientes tres hechos o elementos nuevos, que no se consideraron en la primera acción de tutela que se radicó, los cuales generan un objeto diferente en la solicitud de amparo que deben ser analizados en esta instancia.

79. (i) En primer lugar, la accionante puso de presente que la acción de tutela es el único medio de defensa judicial con el que cuenta debido a que no podía ni puede iniciar un proceso ejecutivo para pedir el cumplimiento de la sentencia a su favor. Esto debido a que se encuentra operando un Acuerdo de Reestructuración, desde el año 2012, prorrogado hasta el 2024, y, según el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999,<sup>69</sup> durante la ejecución de tal acuerdo no se pueden iniciar procesos ejecutivos, lo cual no fue considerado por los jueces de la primera tutela. En efecto, el tema relativo a la imposibilidad de iniciar un proceso ejecutivo no fue analizado o estudiado en la primera acción de tutela que se interpuso y, por ese motivo, en la sentencia de segunda instancia de ese proceso se concluyó que la accionante podía acudir al proceso ejecutivo, sin tener presente que, en realidad, a la actora le era legalmente imposible iniciar tal clase de procedimiento para pedir el cumplimiento de la sentencia.

80. Por lo anterior, es evidente que el caso objeto de análisis los jueces de la primera tutela no tuvieron como fundamento de la decisión, el hecho de que la actora legalmente no puede iniciar un proceso ejecutivo para solicitar el cumplimiento de la sentencia, hasta que se termine la vigencia del Acuerdo de Reestructuración, lo cual seguramente hubiera generado un pronunciamiento diferente al que en esa oportunidad se adoptó, pues, justamente, en la segunda instancia de la primera acción de tutela, el juez declaró la improcedencia de la tutela por falta de subsidiariedad con el argumento de que la actora podía acudir al proceso ejecutivo como el medio judicial idóneo y efectivo para hacer cumplir la sentencia fallada en su favor.

81. Además, es pertinente resaltar que la accionante radicó sin representación de un abogado la primera acción de tutela y que en dicha oportunidad los jueces de primera y segunda instancia relacionaron en sus respectivas sentencias estar informados sobre el proceso de reestructuración conforme a la Ley 550 de 1999, pero la accionante en el curso de esa acción de tutela no puso de presente que, según el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de

---

<sup>69</sup> “ARTÍCULO 58. ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN APLICABLES A LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades, de conformidad con las siguientes reglas especiales: (...) 13. Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.”

1999, durante la ejecución de un acuerdo de reestructuración no se pueden iniciar procesos ejecutivos, y los jueces de tutela tampoco acudieron de oficio a ese elemento jurídico para resolver lo pretendido.

82. De igual forma, se destaca que la actora tan solo podría acudir al proceso ejecutivo hasta el año 2024, cuando termine la vigencia del Acuerdo de Reestructuración. Esto bajo el presupuesto de que ese término no sea prorrogado una vez más y de que no se presenten suspensiones al mismo.<sup>70</sup>

83. En consecuencia, en línea con la jurisprudencia constitucional anteriormente relacionada (párrafos del 72 al 73), es evidente que el hecho de que la actora no puede acudir a un proceso ejecutivo, en razón al proceso de reestructuración, es un nuevo *hecho, motivo o elemento jurídico* que en ese momento no fue invocado por la actora, pues no tiene el conocimiento jurídico para ello, que tampoco fue analizado de oficio por los jueces como fundamento para decidir la tutela anterior, que varía sustancialmente la situación inicial, e involucra la necesidad de proteger los derechos fundamentales de la accionante.

84. (ii) En segundo lugar, la Contraloría emitió la Resolución 040 de 2019 con la que declaró la imposibilidad jurídica y fáctica de cumplir la Sentencia del 19 de mayo de 2017, lo que motivó a la accionante a solicitar, con la acción de tutela de la referencia, la revisión de tal acto administrativo, lo cual no fue estudiado en la primera tutela que radicó. Por tanto, se encuentra que la declaración realizada por la Contraloría en la citada resolución es un hecho que no se consideró en la primera solicitud de amparo, pues aún no había acontecido, que cambia sustancialmente la situación inicialmente planteada en la primera acción de tutela frente a la orden de reintegro de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, y que justifica la interposición de la tutela de la referencia.

85. (iii) En tercer y último lugar, la Contraloría también profirió la Resolución 034 del 2020, que confirmó la mencionada Resolución 040, e indicó que la actora debía esperar a que se realizara el procedimiento del artículo 189 de la Ley 1434 de 2011, en lo que respecta a fijación del monto de la indemnización compensatoria como consecuencia de la imposibilidad del reintegro, lo cual generó que la tutelante pidiera en la acción de tutela de la referencia el pago de tal indemnización, tema que no fue objeto de pronunciamiento en la primera tutela. En consecuencia, la expedición de la resolución en cuestión también se muestra como un hecho nuevo, pues involucra el análisis sobre la aplicación del citado artículo 189 el cual surgió a partir de la impugnación de la Resolución 040 de 2019 y, por ende, aún no ha

---

<sup>70</sup> El 12 de mayo de 2012 se suscribió Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y el plazo de terminación de dicho acuerdo fue ampliado por el Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos hasta el 31 de diciembre de 2024. El 9 de noviembre de 2020, el Municipio de Soledad le indicó a la actora que no era posible señalar fecha aproximada de pago de lo adeudado o turno asignado para ello en razón a que se encontraba operando una suspensión del término para el pago de la sentencia, con fundamento en lo previsto en el artículo 6 del Decreto Legislativo 461 del 28 de marzo de 2020. Sin embargo, la Sala observa que en dicho artículo se establece que mediante “*acto administrativo*” es posible suspender los términos del pago de sentencias judiciales como consecuencia del COVID-19, pero la entidad no acreditó que hubiera emitido tal acto administrativo.



habido un pronunciamiento de un juez de tutela sobre la pretensión de una indemnización compensatoria que fue expuesta en la Resolución 034 de 2020.

86. En estos términos, se reitera que la Sala no considera configurada la cosa juzgada alegada y, por tanto, resulta pertinente pasar a explicar los motivos por los cuales se concluye que el actuar de la accionante no fue temerario en cuanto al uso de la acción de tutela.

**87. *Inexistencia de temeridad en la interposición de la acción de tutela que dio lugar a la Sentencia del 10 de septiembre de 2020.***<sup>71</sup> La Sala no observa temeridad en el actuar de la accionante con la presentación de la acción de tutela objeto de revisión. En efecto, la temeridad es un fenómeno jurídico que acaece cuando se promueve injustificada e irracionalmente la misma acción de tutela ante distintos operadores judiciales, ya sea de forma simultánea o sucesiva.<sup>72</sup> De ahí que, desde sus inicios, esta Corporación haya advertido que dicho fenómeno, además de hacer alusión a la carencia de razones para promover un recurso de amparo que ya ha sido resuelto o se encuentra en trámite de resolución, comporta una vulneración de los *“principios de buena fe, economía y eficacia procesales, porque desconoce los criterios de probidad que exige un debate honorable, dilata maliciosamente la actuación e impide alcanzar los resultados que el Estado busca con la actuación procesal.”*<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> La temeridad es el resultado de un ejercicio abusivo del derecho, que busca satisfacer intereses individuales en desmedro de la lealtad procesal y de los derechos de los demás ciudadanos, es claro que la misma se configura únicamente si la persona interesada ha obrado injustificadamente y de mala fe. Para ello, corresponde evaluar en cada caso las motivaciones de la nueva tutela, teniendo siempre presente que el acceso a la justicia es un derecho fundamental, que cualquier restricción en su ejercicio debe ser limitado, y que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas (Art. 83 C.P.), por lo que resulta imperativo demostrar que se actuó real y efectivamente de forma contraria al ordenamiento jurídico.

<sup>72</sup> En efecto, la Corte Constitucional ha señalado que en los casos en que se formule más de una acción de tutela entre las mismas partes, por los mismos hechos y con idénticas pretensiones, el juez puede tenerla por temeraria siempre que considere que dicha actuación (i) resulta amañada, en la medida en que el actor se reserva para cada demanda los argumentos o pruebas que convalidan sus pretensiones; (ii) denote el propósito desleal de *“obtener la satisfacción del interés individual a toda costa, jugando con la eventualidad de una interpretación judicial que, entre varias, pudiera resultar favorable”*; (iii) deje al descubierto el *“abuso del derecho porque deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción”*; o finalmente (iv) se pretenda a través de personas inescrupulosas asaltar la *“buena fe de los administradores de justicia”*. Ver, entre otras, las sentencias T-1103 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-184 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil; SU-713 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil; S.V. Jaime Araujo Rentería; T-678 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-695 de 2006. M.P. Jaime Araujo Rentería; T-878 de 2006. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-089 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-516 de 2008. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; AV. Manuel José Cepeda Espinosa; T-679 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa; T-389 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-621 de 2010. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-266 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-660 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-497 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. SVP. Luis Ernesto Vargas Silva; T-327 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-237 de 2013. M.P. María Victoria Calle Correa; SU-377 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa; SVP. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-206 de 2014. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; SU-055 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-454 de 2015. M.P. (e) Myriam Ávila Roldán, SV. Alberto Rojas Ríos; T-596 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-001 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Luis Ernesto Vargas Silva; T-147 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, AV. Jorge Iván Palacio Palacio; T-229 de 2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. SVP. Alberto Rojas Ríos y T-185 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>73</sup> Sobre el particular, puede consultarse la Sentencia T-327 de 1993 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), en la que se examinó la temeridad en la acción de tutela a propósito de haberse incoado por la accionante dos (2) recursos de amparo cuyas pretensiones, hechos, fundamentos jurídicos y pruebas aportadas eran exactamente iguales.

88. Así, en el caso concreto es claro que, como ya se expuso, se encontraron razones para analizar los hechos y pretensiones planteadas en la nueva tutela de la referencia, lo cual indica que el actuar de la accionante no fue con temeridad o mala fe. Además, la tutelante actuó lealmente al reconocer en su escrito de tutela que era la segunda vez que presentaba una solicitud de amparo frente a hechos similares y al aclarar las razones por las cuales consideraba que no había cosa juzgada. En consecuencia, no se impondrá ningún tipo de sanción, en tanto no existe temeridad.

89. Concluida la exposición de las razones por las cuales no se configura la cosa juzgada ni la temeridad, corresponde analizar si la acción de tutela cumple con los requisitos previos de procedencia, como pasa a explicarse.

#### **4. La acción de tutela es procedente**

90. *La demandante presentó una acción de tutela que podía interponer contra la parte demandada (legitimación en la causa por activa<sup>74</sup> y por pasiva).*<sup>75</sup> En primer lugar, la acción de tutela fue presentada por medio de apoderado judicial, para la defensa de los derechos e intereses de la accionante, por lo cual se cumple con este requisito.<sup>76</sup>

91. En segundo lugar, la acción de tutela fue dirigida, por un lado, en contra de la Contraloría de Soledad, entidad pública del orden nacional, la cual fue condenada en la Sentencia del 19 de mayo de 2017 (en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que inició la accionante) y profirió las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, cuestionadas por la tutelante. De otro lado, la solicitud de amparo se presentó también en contra del Municipio de Soledad el cual es una entidad territorial que de igual forma fue condenada en la mencionada Sentencia del 19 de mayo de 2017, que aún no se ha cumplido.<sup>77</sup>

92. En cuanto al Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección C, que fue vinculado al proceso, la Sala concluye que carece de legitimación en la causa por pasiva por ausencia de competencia en el asunto, pues la pretensión del tutelante solo incumbe a la Contraloría y al Municipio de Soledad. Por tanto, se ordenará su desvinculación del proceso.

---

<sup>74</sup> El artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, prevén que este requisito se satisface cuando la acción de tutela es ejercida: (i) directamente; (ii) por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, las personas en situación de incapacidad absoluta, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) mediante apoderado judicial; (iv) por medio de agente oficioso; o (v) por parte del Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

<sup>75</sup> Al tenor de lo previsto en el artículo 86.1 de la Constitución Política, concordante con los artículos 5 y 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial de defensa puesto a disposición de quien considera que sus derechos fundamentales se encuentran amenazados o vulnerados, con el objeto de reclamar, por sí mismo o por quien actúe a su nombre, que se respete su posición por parte de quien está en el deber correlativo de protección, bien sea una autoridad, una entidad pública o bien un particular, bajo las condiciones previstas por la Constitución y la ley.

<sup>76</sup> La copia del poder se encuentra en el documento electrónico denominado “*anexo sentencia tribunal administrativo*”.

<sup>77</sup> Según el artículo 286 de la Constitución son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

93. *La accionante es un sujeto en condición de vulnerabilidad (subsidiariedad).* Como se pasará a explicar, la Sala considera procedente la acción de tutela objeto de estudio, con la cual se solicita el cumplimiento de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, se cuestionan las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020 y se pretende que, en caso de no ser posible el reintegro, se ordene el pago de una indemnización compensatoria.

94. Al respecto, se recuerda que la acción de tutela es procedente cuando no existen otros mecanismos de defensa judicial disponibles, cuando los mismos no resultan idóneos o eficaces según las circunstancias del caso concreto, o cuando se requiere evitar la consumación de un perjuicio irremediable.<sup>78</sup>

95. En casos similares, esta Corte ha encontrado que las particulares circunstancias de la parte accionante permiten concluir que los medios de defensa existentes no gozan de suficiente eficacia para garantizar los derechos invocados. Ello con fundamento en factores como, por ejemplo: (a) la edad y el estado de salud del accionante; (b) las personas que tiene a su cargo; (c) la situación económica en la que se encuentra, los ingresos, medios de subsistencia y gastos que debe solventar; (d) la argumentación o prueba en la cual se fundamenta la supuesta afectación o amenaza a la garantía fundamental; (e) la desocupación laboral o la circunstancia de no percibir un ingreso; (f) el agotamiento de los recursos administrativos; (g) el tiempo prolongado que ha transcurrido en el trámite de la acción de tutela (que se supone es eficaz y expedito); y (h) el esfuerzo y desgaste procesal transcurrido en el tiempo que el actor ha tenido que soportar en el trámite administrativo y/o judicial para que se le protejan, de ser posible, sus derechos.<sup>79</sup>

96. Así las cosas, a partir de los antecedentes, la Sala considera procedente la acción de tutela objeto de análisis, por las razones que se explican a continuación, frente a las pretensiones de: (A) cumplimiento de la orden de la Sentencia del 19 de mayo de 2017 de pagar salarios y prestaciones adeudados, y (B) el reintegro laboral ordenado en la citada sentencia, o, en su defecto, el pago de la indemnización compensatoria ante la imposibilidad del reintegro.

97. (A) *En primer lugar*, en cuanto a la pretensión del pago de los salarios y prestaciones ordenadas mediante la citada Sentencia del 19 de mayo de 2017,

---

<sup>78</sup> Artículo 86 de la Constitución Política y 6 del Decreto 2591 de 1991. Se ha determinado que, tratándose de sujetos de especial protección o de individuos que se encuentran en posiciones de debilidad manifiesta (v.gr. por su edad, salud o condición económica), el análisis de procedibilidad formal se flexibiliza. Lo anterior es un desarrollo del derecho a la igualdad (Sentencia SU-049 de 2017. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado). Al respecto también pueden verse, entre muchas otras, las siguientes sentencias: T-317 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-443 de 2017. M.P. (e) Iván Humberto Escrucería Mayolo, AV. Alberto Rojas Ríos; T-589 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Carlos Bernal Pulido; T-151 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y T-305 de 2018. M.P. Cristina Pardo Schlesinger. SPV. José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>79</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-075 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-407 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo, AV. Antonio José Lizarazo Ocampo; T-456 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-076 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía; T-160 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-546 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Treviño; T-594 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-522 de 2010. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; y T-595 de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

se encuentra que el cumplimiento de un fallo proferido en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en lo que respecta a las obligaciones de dar, como es el pago de una suma de dinero, en principio, podría ser reclamado en un proceso ejecutivo.<sup>80</sup> Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 306 y 307 del Código General del Proceso y el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.<sup>81</sup>

98. Sin embargo, en el presente caso se observa que la accionante no ha podido ni actualmente puede hacer uso del proceso ejecutivo para reclamar el cumplimiento de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, debido a que el Municipio de Soledad se encuentra cobijado por un acuerdo de reestructuración, en los términos de la Ley 550 de 1999, desde el 10 de mayo de 2012 hasta el 31 de diciembre de 2024 y, según lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 58 de la mencionada ley *“durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración (...) no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargo de los activos y recursos de la entidad.”*<sup>82</sup> En consecuencia, es claro que frente a la pretensión particular del cumplimiento de la orden de pago de salarios y prestaciones de la sentencia en comento, la accionante actualmente solamente cuenta con la tutela como único medio de defensa judicial, pues hasta el año 2024 no podría iniciar un proceso ejecutivo para reclamar los pagos allí ordenados.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Ver, por ejemplo, la Sentencia T-242 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), en la cual se afirmó que: *“El proceso ejecutivo es la vía natural cuando se trata de obtener que, en cumplimiento de sentencia judicial, la administración reintegre a una persona desvinculada del servicio por un acto administrativo declarado nulo. No obstante lo anterior este mecanismo judicial no goza de la misma efectividad que la acción de tutela, toda vez que en tratándose de derechos fundamentales, como el debido proceso, el acceso a la administración de justicia, o el derecho al trabajo, la iniciación y culminación de un proceso ejecutivo no es el medio más adecuado ni expedito para que ellos dejen de ser quebrantados, por parte de la Administración Pública renuente al efectivo cumplimiento de las decisiones judiciales. La providencia judicial de tutela mediante la cual se ordene ejecutar una sentencia incumplida, posee elementos que la convierten en más efectiva e idónea, por la sumariedad del tiempo, porque la autoridad debe cumplirla sin demoras. No es jurídico ni menos justo trasladar al ciudadano una carga procesal onerosa que no tiene por qué soportar ante la conducta omisiva de la Administración pública, renuente y en veces desconocedora de derechos fundamentales.”*

<sup>81</sup> Al respecto ver, entre otras, la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 25 de julio de 2017 con radicado No. 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14).

<sup>82</sup> *“ARTÍCULO 58. ACUERDOS DE REESTRUCTURACIÓN APLICABLES A LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Las disposiciones sobre acuerdos de reestructuración e instrumentos de intervención a que hace referencia esta ley serán igualmente aplicables a las entidades territoriales, tanto en su sector central como descentralizado, con el fin de asegurar la prestación de los servicios a cargo de las mismas y el desarrollo de las regiones, teniendo en cuenta la naturaleza y las características de tales entidades, de conformidad con las siguientes reglas especiales: (...) 13. Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.”*

<sup>83</sup> Esto siempre que la vigencia del acuerdo de reestructuración no sea prorrogada una vez más y de que no se presenten suspensiones a la misma. El 12 de mayo de 2012 se suscribió acuerdo de reestructuración de pasivos y el plazo de terminación de dicho acuerdo fue ampliado por el comité de vigilancia del acuerdo de reestructuración de pasivos hasta el 31 de diciembre de 2024. El 9 de noviembre de 2020, el Municipio de Soledad le indicó a la actora que no era posible señalar fecha aproximada de pago de lo adeudado o turno asignado para ello en razón a que se encontraba operando una suspensión del término para el pago de la sentencia, con fundamento en lo previsto en el artículo 6 del Decreto legislativo 461 del 28 de marzo de 2020. Sin embargo, la Sala observa que en dicho artículo se establece que mediante *“acto administrativo”* es posible suspender los términos del pago de sentencias judiciales como consecuencia del COVID-19, pero la entidad no acreditó que hubiera emitido tal acto administrativo.

99. Sin perjuicio de lo anterior, aunque en el presente caso no es posible acudir a un proceso ejecutivo en razón a lo previsto en el mencionado numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, precisamente ante el excepcional escenario de un acuerdo de reestructuración y de la prohibición normativa de iniciar un proceso ejecutivo es necesario aclarar que la intervención del juez constitucional también se justifica en la situación de vulnerabilidad de la tutelante, como pasa a explicarse.

100. (1) La actora declaró que no cuenta con una fuente de ingresos fija, ni con un salario. Señaló que es soltera y que vive con su hijo quien, dada su condición económica, le ha proporcionado, junto con la caridad de amigos, familiares, y prestamos, un apoyo para sobrellevar la situación en la que se encuentra. Lo anterior fue corroborado con dos declaraciones extrajuicio que aportó la accionante, la primera realizada por ella misma el 10 de julio de 2020 y, la segunda, por la señora Adriana Margarita Pitalua Martínez el 11 de junio de 2020. Además, manifestó que actualmente sus ingresos mensuales son de \$350.000, sus gastos exceden sus ingresos pues son aproximadamente de \$600.000, y que desde hace 7 años le ha sido imposible conseguir trabajo.

101. Precisamente, en lo que respecta al mínimo vital esta Corte ha explicado que si se acredita su afectación, la acción de tutela es el mecanismo adecuado para proteger los derechos vulnerados. También ha sostenido que el mínimo vital es una expresión *iusfundamental* del Estado Social de Derecho y por su estrecha relación con la dignidad humana no se reduce únicamente a la satisfacción de necesidades básicas, sino que tiene un contenido más amplio, de tal manera que comprende lo correspondiente a la satisfacción de las necesidades básicas de la persona o de su grupo familiar para su subsistencia, como también lo necesario para garantizarle una vida en condiciones dignas.

102. En este sentido, la Corte ha señalado los siguientes requisitos que de estar presentes en un caso concreto indican que el derecho fundamental al mínimo vital de un trabajador está siendo objeto de amenaza o vulneración como son que: “(i) el salario o mesada sea el ingreso exclusivo del trabajador o pensionado o existiendo ingresos adicionales sean insuficientes para la cobertura de sus necesidad básicas y que (ii) la falta de pago de la prestación genere para el afectado una situación crítica tanto a nivel económico como psicológico, derivada de un hecho injustificado, inminente y grave.”<sup>84</sup>

103. (2) La accionante no cuenta con una pensión ni con los requisitos para pensionarse próximamente, lo cual también obedece a que no se ha dado cumplimiento de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, en la cual se ordenó el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir, entre las cuales se encuentran los aportes a Seguridad Social en Pensión. Por tanto, se resalta que la jurisprudencia constitucional ha expresado que “la protección constitucional sí procede, cuando al momento de la desvinculación el

---

<sup>84</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-360 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y T-865 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

*trabajador no ha logrado el reconocimiento de una pensión que garantice su derecho al mínimo vital y no cuenta con otra fuente de ingresos que le permita satisfacer sus necesidades básicas.*<sup>85</sup>

104. (3) La tutelante es una persona de la tercera edad, tiene 71 años, y esta Corte ha considerado que en el evento en que la acción de tutela sea promovida por personas que requieren especial protección constitucional - como las personas de la tercera edad- el examen de procedencia de la acción de tutela se hace menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos. De igual forma, se ha explicado que *“el arribo a cierta edad es tan indicativo que la acción ordinaria o contenciosa podría interpretarse como inocua. En consecuencia, el juez constitucional puede ser menos estricto en la valoración del cumplimiento de los requisitos de procedencia y en particular, en la demostración de otras condiciones que determinen que el accionante es un sujeto de especial protección.”*<sup>86</sup>

105. (4) La demandante es una persona en situación de debilidad manifiesta pues presenta problemas de salud ya que padece de hipertensión arterial, celulitis crónica en pierna derecha, trastorno venoso, palidez cutánea, e insuficiencia vascular periférica.<sup>87</sup>

106. (5) Finalmente, si bien la accionante cuenta con la Sentencia del 19 de mayo de 2017 (proferida en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho) la cual se encuentra en firme y ordena a su favor el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir, lo cierto es que hasta el momento no se ha cumplido con esa orden, lo que le ha impedido aliviar su situación con las sumas de dinero allí previstas. Esto a pesar de que la accionante ha sido diligente en la reclamación de sus derechos y ha tenido que soportar un tiempo prolongado, aproximadamente 20 años, en la lucha por la garantía de sus derechos.

107. En efecto, (a) el 24 de agosto de 2001 la actora presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho, proceso que culminó con la sentencia de segunda instancia del 19 de mayo de 2017 en la cual se accedió a sus pretensiones. (b) Sin embargo, ante la imposibilidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la providencia no fue posible el restablecimiento de sus derechos, por lo que la demandante interpuso una nueva acción de tutela que culminó con la Sentencia del 23 de enero de 2018, en la que no se accedió a su petición. (c) Adicionalmente, la demandante también tuvo que defender sus intereses en el trámite de una acción de tutela interpuesta el 30 de noviembre de 2017 por el Municipio de Soledad en contra de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, que culminó el 8 de febrero de 2018 con la decisión emitida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, que no accedió a lo pretendido por el Municipio; (d) todo lo cual ha significado que desde el 2018 la tutelante ha tenido que realizar diversos trámites y presentar diferentes solicitudes ante

---

<sup>85</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-718 de 2014. M.P. María Victoria Calle Correa y T-360 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>86</sup> Ver al respecto, entre otras, la Sentencia T-169 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>87</sup> La accionante aportó historia clínica con fecha de consulta del 7 de mayo de 20201.

las entidades accionadas con el fin de lograr el cumplimiento infructuoso de la mencionada sentencia.

108. En consecuencia, es evidente que la accionante ha afrontado un gran esfuerzo y desgaste procesal que se ha extendido por un largo periodo de tiempo y que hace que sea ahora desproporcionado exigirle que a sus 71 años espere hasta el año 2024 para poder iniciar un proceso ejecutivo y ahí sí solicitar el cumplimiento de la sentencia en cuestión en lo que respecta a la orden de pago de salarios y prestaciones adeudados.

109. En estos términos, se encuentra demostrado el cumplimiento del requisito de subsidiariedad frente a la pretensión de cumplimiento de la orden de pago de salarios y prestaciones adeudados de la Sentencia del 19 de mayo de 2017.

110. **(B) En segundo lugar**, en cuanto a la pretensión del reintegro laboral ordenado en la citada Sentencia del 19 de mayo de 2017, o, en su defecto, el pago de la indemnización compensatoria ante la imposibilidad del reintegro, se observa lo siguiente.

111. *(a)* El cumplimiento de la sentencia proferida en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en lo que respecta a la obligación de efectuar el reintegro, en principio, también podía ser reclamada en un proceso ejecutivo.<sup>88</sup> Sin embargo, tal y como se expuso con antelación (párrafo 96), el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999 impide a la accionante hacer uso del proceso ejecutivo en razón al acuerdo de reestructuración. Por tanto, la acción de tutela sería el único medio de defensa judicial para requerir el cumplimiento de la orden de reintegro, y ante el excepcional escenario del acuerdo de reestructuración resulta necesario reiterar que para los efectos de la pretensión de reintegro también aplicarían los elementos que justifican la intervención del juez de tutela dada la situación de vulnerabilidad de la tutelante, que ya fueron explicados (párrafos del 98 al 107).

112. *(b)* Ahora bien, dado que la accionante también solicitó que en caso de no ser posible el reintegro se pague la indemnización compensatoria del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, corresponde precisar lo siguiente.

113. *(b.1)* De un lado, la actora podría cuestionar las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020 con las cuales se declaró la imposibilidad del reintegro mediante una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al tratarse de actos administrativos, según lo dispuesto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.<sup>89</sup> Sin

---

<sup>88</sup> Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos 306 y 307 del Código General del Proceso y el artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Al respecto ver, entre otras, la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 25 de julio de 2017 con radicado No. 11001-03-25-000-2014-01534-00(4935-14).

<sup>89</sup> “Artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo

embargo, la Sala considera pertinente reiterar que la particular situación de vulnerabilidad de la accionante, expuesta con antelación (párrafos del 98 al 107), justifica la excepcional intervención del juez de tutela.

114. (b.2) De otro lado, se observa que la tutelante también podría demandar, mediante una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020 en las que, adicionalmente, no se resolvió de forma favorable su petición de reconocimiento de la indemnización compensatoria del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, que ahora se busca con la presente acción de tutela. De igual forma, mediante el citado proceso, la accionante podría cuestionar que no se ha iniciado el trámite para la fijación de la indemnización compensatoria que debe efectuar el juez de primera instancia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho por solicitud de la entidad. No obstante, se encuentra que en este aspecto de la petición de amparo también es necesario insistir en la particular situación de vulnerabilidad de la accionante que avala el cumplimiento del requisito de subsidiariedad frente a esta pretensión (párrafos del 98 al 107).

115. Además, se precisa que también es desproporcionado exigirle a la actora iniciar, una vez más, una acción de nulidad y restablecimiento del derecho para presentar su inconformidad frente a las resoluciones en cita, lo cual podría tomarle varios años más, como sucedió en el primer trámite contencioso administrativo que instauró.

116. Por lo expuesto, se encuentra cumplido el requisito de subsidiariedad en lo que concierne a la pretensión del reintegro laboral ordenado en la citada Sentencia del 19 de mayo de 2017, o, en su defecto, al pago de la indemnización compensatoria ante la imposibilidad del reintegro declarada mediante las resoluciones en cita.

117. En conclusión, la protección especial que debe proporcionársele a una persona en condición de vulnerabilidad como la accionante revela la imposibilidad que tiene de acudir en condiciones de normalidad al proceso ejecutivo o a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según sea el caso, y que no tiene que soportar un desgaste procesal mayor al que ha venido sobrellevando, por lo que es evidente la necesaria intervención definitiva del juez constitucional.<sup>90</sup>

118. ***La acción de tutela se presentó en un término razonable (inmediatez).***<sup>91</sup> Esta Corporación ha explicado que el requisito de inmediatez

---

*particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.”*

<sup>90</sup> Un caso similar se analizó en la Sentencia T-407 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>91</sup> La tutela no cuenta con un término preestablecido para su presentación. Esta Corte ha explicado que la tutela debe presentarse en un término razonable, a partir del momento en que se presentó la acción u omisión



debe ser verificado según las características de cada caso, pues es imposible fijar un término objetivo que sea considerado oportuno para la interposición de la acción de tutela. De igual forma, se ha establecido que es posible flexibilizar este requisito de procedencia de la acción de tutela cuando: (i) existen razones que justifiquen la inactividad, como sería, por ejemplo, la ocurrencia de un hecho de fuerza mayor y un caso fortuito; (ii) la vulneración de los derechos permanece en el tiempo y, por lo tanto, es continua y actual; y (iii) la carga de presentar la tutela en término es desproporcionada, atendiendo a la condición de sujeto de especial protección constitucional del accionante.<sup>92</sup>

119. En este orden de ideas, en primer lugar, con relación a la pretensión del cumplimiento de la Sentencia del 19 de mayo de 2017 que ordena el pago de salarios y prestaciones, la Sala encuentra que la acción de tutela objeto de análisis cumple con el requisito de inmediatez. En efecto, la fecha a partir de la cual se presentó la omisión que amenaza o vulnera los derechos fundamentales de la actora con el no pago de lo ordenado en la referida sentencia se puede fijar a partir del 30 de agosto de 2018, día en el que la actora radicó los documentos requeridos para tramitar la solicitud de pago de lo ordenado en sentencia. Por tanto, aunque ha transcurrido un (1) año, diez (10) meses y quince (15) días desde el 30 de agosto de 2018 hasta la admisión de la tutela que fue el 16 de julio de 2020,<sup>93</sup> lo cierto es que en este caso es posible flexibilizar dicho requisito, por las razones que se explican enseguida.

120. (a) Como ya se indicó en el análisis del presupuesto de subsidiariedad, la tutelante se encuentra en condición de vulnerabilidad, pues tiene 71 años, no cuenta con una fuente de ingresos fija, ni con un salario o pensión, y presenta problemas de salud.

121. (b) La tutelante ha sido diligente en el reclamo del cumplimiento de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, pues ha procurado por diferentes medios que se le paguen los salarios y prestaciones ordenados en dicho fallo y hasta el momento no ello no se ha efectuado. En efecto, interpuso inicialmente una acción de tutela que dio lugar a una sentencia de primera instancia del 14 de noviembre de 2017, y de segunda instancia del 23 de enero de 2018, frente a la cual, como ya se dijo, no se encontró acreditada la cosa juzgada, debido a que en ese momento no se analizó que la actora no podía ni puede hacer uno del proceso ejecutivo en razón a la vigencia del Acuerdo de Reestructuración. Además, a partir de su solicitud de cumplimiento de la sentencia presentada por la accionante, la Contraloría emitió las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020.

122. (c) Finalmente, se observa que la vulneración de los derechos de la accionante, generada por el incumplimiento en el pago de los salarios y

---

que amenaza o vulnera los derechos fundamentales. Al respecto, entre otras, las sentencias T-143 y T-061 de 2019. MM.PP. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>92</sup> Ver, entre otras, la Sentencia T-447 de 2020. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>93</sup> Se aclara que en el expediente electrónico con el que se cuenta no se indica la fecha de radicación de la tutela, solo la fecha de admisión figura en el mismo.

prestaciones ordenados mediante la Sentencia del 19 de mayo de 2017, permanece en el tiempo y, por lo tanto, es continua y actual.

123. En segundo lugar, con relación a las pretensiones relacionadas con la expedición de las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, se observa que entre la ocurrencia de la presunta vulneración y la presentación de la acción de tutela, transcurrió un tiempo razonable de 1 mes y 25 días, debido a que la decisión contenida en la Resolución No. 040 del 22 de abril de 2019 cuestionada, fue confirmada por la Resolución No. 034 del 19 de mayo de 2020, y la acción de tutela fue admitida el 16 de julio de 2020<sup>94</sup> por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Oralidad de Soledad.<sup>95</sup>

124. Por lo anterior, se encuentran cumplidos todos los requisitos de procedencia de la acción de tutela y, por ende, es pertinente plantear el problema jurídico, la estructura de la decisión y realizar el correspondiente pronunciamiento de fondo.

## **5. Presentación de los problemas jurídicos y metodología de la decisión**

125. De conformidad con los hechos y pruebas relacionadas, la Sala resolverá los siguientes problemas jurídicos:

126. En primer lugar, ¿La Contraloría y el Municipio de Soledad vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social, la dignidad, el acceso a la administración de justicia y al cumplimiento de providencias judiciales en favor de la accionante al no dar cumplimiento a lo ordenado en la Sentencia del 19 de mayo de 2017, en lo que respecta a la orden de pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir?

127. En segundo lugar, ¿La Contraloría de Soledad vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social, la dignidad, el acceso a la administración de justicia y al cumplimiento de providencias judiciales en favor de la accionante al expedir las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, con las cuales declaró la imposibilidad jurídica y fáctica de cumplir la orden de reintegro en favor de la actora de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, toda vez que se cuestiona que (i) la entidad no podía desconocer, modificar o revocar una sentencia debidamente ejecutoriada con la emisión de una resolución, y (ii) se debe aplicar la figura de excepción de inconstitucionalidad de las mencionadas resoluciones por tratarse de una actuación contraria a las garantías constitucionales?

128. En tercer lugar, ¿La Contraloría y el Municipio de Soledad vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital, la seguridad social, la dignidad, el acceso a la administración de justicia y al cumplimiento de providencias judiciales de la accionante al no proceder con el pago de la indemnización

---

<sup>94</sup> Se aclara que en el expediente electrónico con el que se cuenta no se indica la fecha de radicación de la tutela.

<sup>95</sup> El poder se encuentra en el documento electrónico denominado “04.anexo sentencia tribunal administrativo”.

compensatoria, prevista en el inciso 7 del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, una vez la Contraloría de Soledad declaró la imposibilidad de cumplir la orden de reintegro de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, mediante las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, en consideración a que se debate (i) si se puede entender satisfecha la indemnización compensatoria con el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de la supresión del cargo y hasta la ejecutoria de las citadas resoluciones, y (ii) cuál de las dos entidades debe iniciar el trámite dispuesto en el mencionado inciso 7 del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011?

129. Así las cosas, con el fin de responder los anteriores cuestionamientos la Sala se referirá: (a) a la jurisprudencia constitucional sobre el cumplimiento de sentencias; (b) sobre el pago de acreencias laborales cuando una entidad se encuentra en proceso de reestructuración; (c) la caracterización de la figura de la declaratoria de imposibilidad del reintegro y la consecuente indemnización compensatoria prevista en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011; (d) la jurisprudencia constitucional sobre la excepción de inconstitucionalidad; y (e) aplicará las reglas jurisprudenciales mencionadas para la solución del caso objeto de estudio.

## **6. Jurisprudencia constitucional sobre el cumplimiento de sentencias<sup>96</sup>**

130. Con relación al cumplimiento de las sentencias judiciales esta Corporación ha dicho que la ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución.<sup>97</sup> Por tanto, el incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.<sup>98</sup>

131. En efecto, dificultades financieras de la empresa o entidad accionada no pueden afectar el pago de las acreencias laborales de los trabajadores,<sup>99</sup> pues

---

<sup>96</sup> Precisamente, ante la importancia de este derecho, la Corte Interamericana de los Derechos humanos también ha dicho que “*la facultad de administrar justicia no se limita a declarar el derecho, sino que también comprende la supervisión del cumplimiento de lo juzgado.*” El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que corresponde al Estado “*garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*” El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prescribe que “*Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: (...) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.*”

<sup>97</sup> Así, es claro que no tendría sentido acudir a las autoridades judiciales para resolver un conflicto si, después de culminado el procedimiento dispuesto para ello, la parte vencida pudiera omitir el cumplimiento de lo ordenado, o cumplirlo de forma tardía o defectuosa, pues esto implicaría una afectación al derecho al debido proceso y sería como perpetuar indefinidamente la afectación de derechos.

<sup>98</sup> Ver, entre otras, la Sentencia T-554 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. El cumplimiento de las sentencias o la ejecución de providencias en firme es un derecho fundamental comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en los artículos 1 y 29 de la Constitución. De igual forma, esta garantía hace parte del derecho al acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 Superior. Por tanto, cuando la autoridad demandada se rehúsa a ejecutar lo ordenado mediante una sentencia, no solo vulnera los derechos que se buscaron proteger con la decisión, sino que también constituye un desacato a una orden que ha hecho tránsito a cosa juzgada.

<sup>99</sup> Al respecto, ver la Sentencia C-367 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo: “*incumplir la orden dada por el juez constitucional en un fallo de tutela es una conducta de suma gravedad, porque (i) prolonga la vulneración o amenaza de un derecho fundamental tutelado y (ii) constituye un nuevo agravio frente a los*

no son una excusa válida para suspender el pago de deudas de carácter laboral, en tanto estas gozan de especial protección por parte del estado, por lo que conservan una prelación frente a cualquier otra acreencia.<sup>100</sup>

132. Aunado a lo anterior, se precisa que esta Corte ha indicado que: (i) cuando se trata de la solicitud de cumplimiento de una obligación de hacer, como un reintegro, el juez de tutela debe tener en cuenta que el cumplimiento de esa clase de orden por la vía ejecutiva *“no goza de la misma efectividad que se alcanzaría en la hipótesis de una obligación de dar. La prueba palpable de la ineficacia del proceso ejecutivo ocurre cuando realmente no acontece el reintegro por la sencilla razón de que expresamente se dice que no se cumplirá con tal orden. (...) Luego, es justo y procesalmente admisible que mediante tutela se ordene el cumplimiento de una sentencia, máxime tratándose de una obligación de hacer como es el reintegro al trabajo.”*<sup>101</sup>

133. (ii) Además, se ha explicado que cuando es un caso de una obligación de dar, como el pago de una suma de dinero, la acción de tutela solo sería procedente de forma excepcional *“cuando se compruebe la afectación de otros derechos fundamentales del accionante y los mecanismos idóneos que el ordenamiento contempla no sean eficaces ante una inminente vulneración de derechos. Ello ocurre, por ejemplo, cuando el derecho al mínimo vital de un ciudadano se ve afectado por el incumplimiento de una sentencia que contiene obligaciones pensionales, casos en los cuales la Corte ha ordenado la ejecución inmediata de la ordena a la autoridad competente.”*<sup>102</sup>

134. Al respecto, en la Sentencia T-560A de 2014<sup>103</sup> se explicó que al juez de tutela le es viable conceder la orden de cumplimiento de una sentencia que imponga obligaciones de dar, como en el evento de pago de prestaciones en dinero, cuando: *“(i) (...) la autoridad que debe cumplir lo ordenado en la sentencia se niega a hacerlo, sin justificación razonable. (ii) Cuando la omisión o renuencia a cumplir la orden emanada de la decisión judicial quebranta directamente los derechos fundamentales del peticionario, en consideración con las especiales circunstancias en las que se encuentra. (iii) Cuando el mecanismo ordinario establecido en el ordenamiento jurídico para proteger el derecho fundamental carece de idoneidad, por lo que no resulta efectivo para su protección.”*

135. En la Sentencia T-096 de 2015<sup>104</sup> se estudió el caso de una persona con 75 años que llevaba más de 10 años esperando el cumplimiento total de un fallo que ordenaba el pago de una indemnización y de prestaciones sociales adeudadas. En esa oportunidad se consideró que la avanzada edad del reclamante hacía que la situación de vulnerabilidad fuera compleja ante la larga espera. Por tanto, se concluyó que se violaron sus derechos

---

*derechos fundamentales a un debido proceso y de acceso a la justicia.”* De igual forma, ver la sentencia SU-034 de 2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>100</sup> Sentencia T-830 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>101</sup> Ver, entre otras, la Sentencia T-395 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>102</sup> Ver, entre otras, la Sentencia T-096 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>103</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>104</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

fundamentales al no realizarse el pago del total de la obligación de dar, relativa a la indemnización y prestaciones sociales que le debían, lo cual también truncaba el posible reconocimiento de una pensión de vejez, dada la posibilidad que tendría de completar los aportes necesarios para acceder a ella con el dinero que debía recibir en cumplimiento de la sentencia. En consecuencia, se ordenó a la gobernación accionada que dispusiera los recursos necesarios y realizara las gestiones administrativas necesarias para cumplir en forma íntegra con la sentencia en cuestión.

136. En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha aceptado que en sede de tutela se puede ordenar, de forma excepcional, el cumplimiento de una sentencia que contenga una obligación de dar, como sería el pago de salarios, prestaciones sociales o indemnizaciones, o de hacer, para el caso de una petición de reintegro.

## **7. Sobre el pago de acreencias laborales cuando una entidad se encuentra en proceso de reestructuración**

137. Según el numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999: *“Durante la negociación y ejecución del acuerdo de reestructuración, se suspende el término de prescripción y no opera la caducidad de las acciones respecto de los créditos a cargo de la entidad territorial, y no habrá lugar a la iniciación de procesos de ejecución ni embargos de los activos y recursos de la entidad. De hallarse en curso tales procesos o embargos, se suspenderán de pleno derecho.”*<sup>105</sup>

138. Así las cosas, se ha considerado que: (i) la prohibición del citado numeral 13 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, en principio, no afecta el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, debido a que dicha ley consagra mecanismos no judiciales con los que los acreedores pueden obtener el pago de lo debido y, por tanto, cuando se presente una controversia únicamente de orden económico que no implique la necesidad de proteger algún derecho fundamental, la tutela no sería procedente, pues se entiende que la imposibilidad de acudir al proceso ejecutivo es de orden legal; sin embargo, (ii) si una entidad se encuentra sometida a un proceso de reestructuración, la acción de tutela solo puede prosperar de manera excepcional cuando se trate de conseguir, principalmente, el pago de acreencias laborales o pensionales, siempre que se consolide la vulneración o

---

<sup>105</sup> La Corte, mediante Sentencia C-493 de 2002 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) declaró la exequibilidad del mencionado artículo, pues se indicó que las medidas allí contenidas resultaban razonables, proporcionadas y coherentes con la finalidad de la Ley 550 de 1999 y con la necesidad de recuperación institucional de las entidades territoriales. Al respecto, consideró que *“estas medidas no constituyen una forma de extinción de las obligaciones a cargo de los departamentos, distritos y municipios sino un mecanismo para poder cumplir con ellas, en la medida en que se recupere la capacidad de gestión administrativa y financiera de la respectiva entidad territorial. De esta forma, considera la Corte que el legislador atiende adecuadamente la tensión que pudiese existir entre la prevalencia del interés general y los derechos que asisten a los acreedores del respectivo ente seccional o local que, en aplicación de la Ley 550, acude a un acuerdo de reestructuración.”*

amenaza de quebrantamiento de derechos fundamentales del peticionario y sea evidente la existencia de un perjuicio irremediable.<sup>106</sup>

139. Al respecto se resaltan los siguientes dos casos que resultan pertinentes para el estudio del presente asunto. Ello debido a que es claro que frente a cualquier tipo de acreencia que se reclame mediante acción de tutela a una entidad en reestructuración se debe acreditar la vulneración de un derecho fundamental y la inminencia de un perjuicio irremediable.<sup>107</sup>

140. (a) En la Sentencia T-014 de 2005<sup>108</sup> la Corte ordenó a un municipio en reestructuración económica que efectuara el pago de unas obligaciones derivadas de un contrato de suministro ya que el allí accionante se encontraba sumido en graves condiciones económicas, sociales y emocionales.<sup>109</sup> En ese caso, se resolvió modificar la decisión del juez de instancia que había ordenado al municipio disponer lo necesario para la cancelación gradual y sucesiva de la obligación a favor del allí accionante, en razón a que se consideró que esa orden desconocía los principios de igualdad, solidaridad y universalidad que se deben considerar en los procesos de reestructuración.

141. En su lugar, se ordenó que, en las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, el municipio debía convocar al Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos para que este dispusiera (en las 48 horas siguientes a la convocatoria) lo necesario para la cancelación gradual y sucesiva de las acreencias a favor del allí accionante, *“previa depuración de las mismas, en proporción a los gastos que, a juicio del facultativo que atiende a la señora Romero Salcedo, resulten indispensables para la atención de sus dolencias, rehabilitación e integración social, sin desconocer las*

---

<sup>106</sup> Ver, entre otras, las sentencias T-224 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), en ese caso se trajo a colación la referida regla jurisprudencial, pero no se encontró acreditado en el caso concreto que fuera viable conceder el pago de los dineros adeudados por la entidad, pues no se demostró una situación que justificara la intervención del juez constitucional; T-1160 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería), en esa oportunidad se explicó la mencionada regla jurisprudencial y se encontró acreditada la obligación de pagar unos salarios adeudados, por lo cual se ordenó el pago, dentro de las 48 horas siguientes, *“previos los trámites administrativos y financieros a que haya lugar de acuerdo con la ley”*; T-585 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), en ese caso se reiteró la regla jurisprudencial en comentario, pero no se encontró acreditada la necesidad de ordenar el pago, pues no era una pretensión que tuviera origen en una relación de carácter laboral; T-071 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en esa oportunidad se reiteró la referida regla jurisprudencial, pero no se encontró acreditada la necesidad de ordenar el pago en el caso concreto. Al respecto se afirmó que *“en eventos sumamente excepcionales, la Corte ha concedido peticiones de tutela encaminadas a exigir, de entidades en reestructuración, el pago de acreencias contractuales: en lo que atañe a las acreencias laborales, lo ha hecho por haberse encontrado plenamente acreditada la vulneración al mínimo vital de los trabajadores; en aquellos casos en los cuales se reclama el pago de acreencias contractuales mercantiles o administrativas, las ha concedido siempre y cuando sean acreditadas las condiciones que permitan inferir la vulneración de un derecho fundamental, y la constitución de un perjuicio no remediable de otra manera que exigiendo el pago de la obligación dineraria mediante la tutela.”*

<sup>107</sup> Al respecto, ver las sentencias T-310 de 2012. Jorge Ivan Palacio Palacio; T-014 de 2005. Álvaro Tafur Galvis; y T-030 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>108</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis. La referida sentencia fue reiterada en un asunto similar en las sentencias T-897 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-071 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Y T-1284 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>109</sup> *“la cónyuge del accionante, en vista de su precaria situación, se marchó a buscar mejor suerte a otra nación, aproximadamente por un año y medio, período durante el cual la falta de tratamiento médico especializado y las persistentes dificultades económicas, empeoraron severamente su condición psíquica, la cual derivó en un “Trastorno Mental Afectivo Bipolar Tipo I fase Maníaca”, razón por la que su esposo tuvo que conseguir dinero prestado para internarla, ya de vuelta, en una Unidad de Salud Mental.”*

*reclamaciones de igual o superior jerarquía constitucional, que llegaren a presentar otros acreedores.*”<sup>110</sup>

142. (b) En la Sentencia T-030 de 2007<sup>111</sup> la Corte amparó los derechos de una mujer, acreedora de un distrito en reestructuración, que se encontraba en una precaria situación económica y que tenía una edad de 58 años, lo cual se consideró como una razón que le hacía difícil la reincorporación al mercado laboral. Aunque la accionante de ese caso no era una acreedora de un derecho laboral del acuerdo de reestructuración, sí lo era del grupo 4 denominado otros acreedores. En ese caso se explicó que la allí demandante sometió el pago de lo adeudado a un acuerdo de conciliación del cual surgió el compromiso del distrito de pagar la suma acordada en tres cuotas. Así, la tutelante reclamaba con la acción de tutela la totalidad de la deuda reconocida mediante acta de conciliación por valor de \$1.300'000.000, y la Corte consideró que era desproporcionado ordenar la cancelación de todo el monto para el fin de garantizar la salvaguarda del derecho al mínimo vital, pues se desbordaba la protección de los derechos fundamentales, ya que tal suma de dinero *“no sólo es superior -en mucho- a lo que una persona necesita de ordinario para su subsistencia, sino que rebosa el ámbito de protección de la acción de tutela al desequilibrar, sin motivo justo, el orden de prelación de pago de los créditos.”*

143. Por lo anterior, en ese asunto no se accedió al reconocimiento de la cancelación de la totalidad de la deuda, sino que se ordenó *“el pago de una cuota de ella”*, teniendo en cuenta lo acordado mediante conciliación. Así, se explicó que para determinar el valor que se debía ordenar con el fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales era necesario considerar que la preservación del mínimo vital no es equivalente al salario mínimo legal mensual vigente, pues debe ser racionalmente congruente con las condiciones de vida de un sujeto específico. En consecuencia, en la referida sentencia se analizó que la allí tutelante había sido propietaria de dos terrenos que producían mangos de exportación, había pagado un arriendo de un apartamento por valor de \$400.000 mensuales en 1996 (que no pudo seguir pagando dada su situación económica), que tenía diferentes deudas, y que según se proyectaba obligaciones del grupo 4 serían canceladas aproximadamente después de 6 años contados desde el momento en que se analizó ese caso. Esto justificó que se ordenara el pago de \$725'000.000 en dos cuotas, suma que correspondía al monto de la primera cuota que se había conciliado pagar.

---

<sup>110</sup> *“el Municipio de Santiago de Tolú está en el deber de hacer que el Acuerdo de Reestructuración de Pasivos suscrito con sus acreedores haga realidad la igualdad prevista en la Carta Política, lo que comporta que en interior del Acuerdo se considere muy especialmente las necesidades del señor David Ciro Flórez Atencia relacionadas con la enfermedad mental de su esposa y se disponga el pago anticipado de las acreencias a favor de aquel, frente a necesidades insatisfechas de menor jerarquía constitucional de otros acreedores, previa depuración de las mismas, sin perjuicio del orden establecido en el Acuerdo, como tampoco del monto, ni la antigüedad de las obligaciones, en consideración a las previsiones de los artículos 13, 47 y 95 de la Carta Política. (...) No obstante lo expuesto no da lugar a desconocer los derechos de acreedores de la entidad que aguardan el pago y podrían encontrarse en una situación similar o de mayor entidad constitucional que la que afrontan el actor y su familia, por esto la sentencia de segunda instancia será revocada.”*

<sup>111</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

144. En la referida sentencia de 2007 también se explicó que los acuerdos de reestructuración establecen el orden de prioridades con que los créditos deben ser pagados, en procura de garantizar el principio que obliga al administrador del proceso de reestructuración a dar un tratamiento igual a todos los créditos ubicados en la misma línea de prioridad. De igual forma, se indicó que *“el respeto del derecho a la igualdad de trato de los acreedores en los trámites que persiguen la satisfacción colectiva de las acreencias es de tal importancia, que esta Corporación ha instado a Comités de Vigilancia a analizar las circunstancias extraordinarias que ameritan variar la prelación de pagos, establecida en los Acuerdos en comento, sin desconocer las situaciones que pudieren estar afrontando otros acreedores, de igual o de mayor entidad que las sometidas a su escrutinio, a fin de que en todo tiempo y bajo toda circunstancia la universalidad del concurso y su unidad patrimonial se mantenga incólume.”*<sup>112</sup>

145. En lo que se refiere a casos<sup>113</sup> en el marco de un acuerdo de reestructuración, se resalta que en la Sentencia T- 871 de 2012<sup>114</sup> se ordenó al municipio allí demandado que convocara al comité de vigilancia del acuerdo de reestructuración de pasivos para que dispusiera en las 48 horas siguientes a su convocatoria lo necesario para la cancelación gradual y sucesiva de las acreencias favor de la actora, *“previa depuración de las mismas, tomando en cuenta las necesidades de la accionante para la atención de sus dolencias, rehabilitación e integración social, sin desconocer las reclamaciones de igual o superior jerarquía constitucional que llegaren a presentar otros acreedores.”* El tutelante de ese caso era una persona de la tercera edad que no contaba con los recursos necesarios para sus gastos básicos y tratamientos de salud.<sup>115</sup>

146. En síntesis, mientras se encuentre vigente un acuerdo de reestructuración en los términos de la Ley 550 de 1999 no es posible a los acreedores iniciar un proceso ejecutivo. Para poder conceder una solicitud de amparo, cuando se pretenda el pago de acreencias laborales o pensionales en el contexto de un

---

<sup>112</sup> Mediante Sentencia T-014 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En esa oportunidad también se dispuso que no obstante el derecho del accionante a obtener el pago de su acreencia sin sujetarse al orden establecido en el acuerdo de reestructuración, dado su deber de atender la enfermedad mental de su esposa, el Comité de Vigilancia debía comunicar el asunto a los otros acreedores, considerar las situaciones similares que éstos podrían someter a su consideración y decidir en consecuencia.

<sup>113</sup> Al respecto ver también las sentencias T-958 de 2003. Rodrigo Escobar Gil; T-960 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y T-061 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>114</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>115</sup> Una decisión similar fue adoptada en la Sentencia T-310 de 2012 (M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio), en esa oportunidad se resolvió ordenar *“que en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión el Alcalde del municipio de Fundación, Magdalena, convoque al Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos, suscrito entre la entidad territorial y sus acreedores, para que dicho Comité en las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su convocatoria, disponga lo necesario para el pago anticipado de las acreencias a favor del accionante, frente a necesidades insatisfechas de menor jerarquía constitucional de otros acreedores, previa depuración de las mismas sin perjuicio del orden establecido en el Acuerdo. Por ello, el pago que se haga en cuanto no respete el orden convenido en el Acuerdo, tendrá que responder al dictamen de los médicos del accionante para la atención en su salud, rehabilitación e integración social únicamente.”* El allí accionante era una persona de 83 años con una grave situación económica y de salud, pues padecía cáncer.



acuerdo de reestructuración, es necesario que se demuestre la vulneración de los derechos fundamentales y la existencia de un perjuicio irremediable.

## **8. Caracterización de la declaratoria de imposibilidad de reintegro y la indemnización compensatoria del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011**

147. El artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 relativo a los efectos de la sentencia en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho establece que “(...) *la entidad demandada, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia que resuelva definitivamente el proceso, cuando resulte imposible cumplir la orden de reintegro del demandante al cargo del cual fue desvinculado porque la entidad desapareció o porque el cargo fue suprimido y no existe en la entidad un cargo de la misma naturaleza y categoría del que desempeñaba en el momento de la desvinculación, podrá solicitar al juez de primera instancia la fijación de una indemnización compensatoria. De la solicitud se correrá traslado al demandante por el término de diez (10) días, término durante el cual podrá oponerse y pedir pruebas o aceptar la suma estimada por la parte demandada al presentar la solicitud. En todo caso, la suma se fijará teniendo en cuenta los parámetros de la legislación laboral para el despido injusto y el auto que la señale solo será susceptible de recurso de reposición.*”

148. Así las cosas, es preciso considerar lo que ha dicho esta corporación, el Consejo de Estado, e inclusive la Corte Suprema de Justicia sobre el tema, para lo cual se recuerda la siguiente jurisprudencia.

149. ***En cuanto a la Corte Constitucional.*** Esta Corte no ha emitido una sentencia de tutela o de constitucionalidad en la que analice un caso o cargo relacionado específicamente con el tema de la imposibilidad del reintegro prevista en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011. Sin embargo, sí existen diferentes pronunciamientos, en sede de control concreto, en los que se han analizado situaciones en las que una entidad ha alegado la imposibilidad jurídica y fáctica de cumplir una orden judicial de reintegro, lo cual se trae a colación.

150. (i) En la Sentencia T-216 de 2013<sup>116</sup> se indicó que la explicación sobre el alcance y sentido de la garantía de cumplimiento de un fallo judicial implica también considerar los casos en los que no se presentan los elementos fácticos o jurídicos necesarios para cumplir la orden original del fallo. Lo cual no quiere decir que se avale el incumplimiento de la orden judicial proferida, sino que, por el contrario, se trata de entender que hay casos en los que, a pesar de que no se pueda cumplir con la orden de reintegro de la sentencia, no se puede perder el objetivo de alcanzar la satisfacción material del derecho involucrado, por encima de los obstáculos formales que se presenten en su ejecución, mediante la previsión de formas alternativas de cumplimiento del fallo. Para tal efecto, se explicó que es necesario que la parte accionada pruebe de

---

<sup>116</sup> M.P. (e) Alexei Julio Estrada.

forma eficiente, clara y definitiva la imposibilidad física o jurídica de llevar a cabo la orden.

151. Aunado a lo anterior, se resalta que el caso en concreto de la referida sentencia del 2013 es similar al que aquí se analiza, debido a que la allí accionante también inició una acción de nulidad y restablecimiento del derecho y en el marco de ese proceso se profirió sentencia ordenando el reintegro, pero la entidad, posteriormente, expidió una resolución en la cual igualmente declaró la imposibilidad del reintegro. Con la diferencia de que en ese caso la entidad en su resolución ordenó directamente el pago de una indemnización de perjuicios, lo cual no aconteció en el asunto de la referencia. De esta forma, se encontró probada la imposibilidad del reintegro y se concluyó que no era desproporcionado que la entidad haya decidido pagar una indemnización de perjuicios en su lugar, por lo cual se negó la solicitud de amparo.

152. (ii) En el caso de la Sentencia T-587 de 2008<sup>117</sup> se estableció que no era procedente el reintegro laboral ordenado mediante sentencia, pues la empresa demandada había desaparecido del mundo jurídico y no era posible incorporar a las accionantes dentro de otra entidad, por lo cual se ordenó el pago de una indemnización de perjuicios que mitigara los daños causados.

153. (iii) En la Sentencia T-732 de 2006<sup>118</sup> los accionantes contaban con una orden judicial en firme de reintegro, pero la entidad accionada expidió un acto administrativo en el cual manifestó que no podía cumplir con la orden, en razón a que los cargos habían sido suprimidos, motivo por el cual los actores instauraron una demanda ejecutiva con el fin de lograr el cumplimiento de la orden de reintegro la cual no prosperó, pues se declaró probada la excepción de imposibilidad de cumplir la obligación. Por ese motivo, se presentó la acción de tutela y la Corte ordenó a la entidad iniciar un proceso ordinario con el fin de solicitarle al juez que declarara que no se podía hacer efectiva la orden de reincorporación y que, en consecuencia, fijara el pago de una indemnización.

154. En conclusión, se encuentra que existen antecedentes jurisprudenciales de esta Corporación en los cuales se ha aceptado el pago de una indemnización como retribución para los casos en los que es imposible cumplir con una orden judicial de reintegro.

155. *En cuanto al Consejo de Estado.* En dicha jurisdicción se han solucionado casos en los que se presenta la imposibilidad del reintegro y, precisamente, con relación a la necesidad de efectuarse el pago de una indemnización compensatoria, el Consejo de Estado ha aclarado que: “*Como se observa del texto de la norma transcrita, el artículo 189 del CPACA establece que en los casos en los que resulte imposible cumplir la orden de reintegro del demandante al cargo del cual fue desvinculado (obligación de hacer), la ley prevé la posibilidad de fijar una indemnización compensatoria*

---

<sup>117</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>118</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

*en su lugar. De allí que la interpretación que de la norma realizó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, en la que equiparó dicha indemnización compensatoria a las sumas recibidas por el demandante como consecuencia del pago de la obligación de dar impuesta a la demandada en la sentencia de nulidad y restablecimiento (pago de salarios y prestaciones dejados de recibir), se avizora lesiva de los intereses legítimos de aquel, pues atribuyó a dicha suma un carácter compensatorio no contemplado en la ley y privó al actor de percibir la compensación a la que tenía derecho por ley, lo que configura un defecto sustantivo conforme con las reglas jurisprudenciales antes transcritas.”*<sup>119</sup>

156. De igual forma, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado también ha considerado que en los casos en que se requiere cumplir una sentencia que ordena un reintegro, pero este es imposible, las entidades deben proferir un acto administrativo en el cual expongan las causas que impiden el cumplimiento de lo ordenado y, además, deben acudir al pago de una indemnización.<sup>120</sup>

157. ***En cuanto a la Corte Suprema de Justicia.*** Aunque los casos analizados por la mencionada Corporación no son relativos al contexto de entidades públicas a las que les aplique el Código Contencioso Administrativo, resulta relevante, a modo ilustrativo, señalar que la Sala de Casación Laboral también ha analizado casos en los que se ha presentado el cierre total de una empresa y esto ha generado la imposibilidad del reintegro y ha concluido que ante la imposibilidad física y jurídica del reintegro no se puede condenar a la parte demandada a cumplir algo que es materialmente imposible y, por tanto, en esa jurisdicción también se ha entendido que la obligación original de dar, hacer o no hacer se resuelve con una indemnización de perjuicios.<sup>121</sup>

158. En síntesis, el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 dispone que las entidades públicas tienen la facultad de declarar la imposibilidad fáctica y jurídica de cumplir con una orden judicial de reintegro y como consecuencia de ello deben pagar una indemnización compensatoria fijada por el juez, lo cual es una medida que cuenta con respaldo de jurisprudencia que ha aceptado

---

<sup>119</sup> Ver, entre otras, la Sentencia del 8 de agosto de 2019, Rad. 11001-03-15-000-2018-04720-00(AC) de la Sección Cuarta del Consejo de Estado; la sentencia del 9 de noviembre de 2016, Rad. 11001-03-25-000-2015-00868-00(3218-15) de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

<sup>120</sup> Ver, entre otros, el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado No. 1208 del 8 de octubre de 1999 en el cual se indicó que: “*Otro aspecto que conviene precisar es que el trabajador no puede recurrir al proceso ejecutivo, para el cumplimiento de la obligación de hacer, cuando la entidad ha sido liquidada o en la planta de personal de la misma no existan cargos equivalentes a aquellos en que deba operarse el reintegro. En estas condiciones, en criterio de la Sala, las entidades afectadas con las decisiones judiciales deben proferir un acto administrativo en el cual expongan las causas que hacen imposible el reintegro, para el cumplimiento de las respectivas sentencias; a la vez, reconocer y ordenar el pago de los salarios y demás emolumentos legales y convencionales dejados de percibir, desde el momento de su despido y hasta la fecha en que se le comuniqué al extrabajador la imposibilidad jurídica de reintegrarlo. La imposibilidad física y jurídica del reintegro impide que éste sea cumplido, como tal, en los términos de la sentencia judicial. Procede para su cumplimiento, entonces, el pago de la indemnización de perjuicios.*” Se aclara que, en todo caso, aunque en este concepto no se tuvo en cuenta lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, el mismo sí es orientador con respecto a la directriz de que la declaratoria de imposibilidad del reintegro se realice mediante acto administrativo y de la necesidad de pagar una indemnización de perjuicios.

<sup>121</sup> Ver, entre otras, la Sentencia No. 10157 del 2 de diciembre de 1997.

el pago de una indemnización como forma de resarcir la declaratoria de no ser posible efectuar un reintegro.

## **9. Reiteración jurisprudencial sobre la excepción de inconstitucionalidad**

159. Teniendo en cuenta que la accionante solicita que se aplique la excepción de inconstitucionalidad de las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, es pertinente aclarar que la Sala entiende que la pretensión de declaratoria de excepción de inconstitucionalidad se dirige en contra del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 que es el fundamento normativo de las decisiones que se cuestionan y sobre el cual se podría aplicar dicha figura jurídica. En ese contexto, resulta oportuno recordar que cualquier autoridad judicial tiene competencia para aplicar la excepción de inconstitucionalidad y cualquier persona puede pedir, en el marco de un proceso judicial, la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Constitución, y lo considerado por esta Corte en la Sentencia SU-391 de 2016.<sup>122</sup>

160. Así, la figura de la excepción de inconstitucionalidad es la inaplicación de una norma en un caso concreto, ante la inconstitucionalidad que dicho precepto supone en ese contexto en particular y, por ello, sus efectos se circunscriben únicamente al preciso asunto en que se alega.<sup>123</sup> De esta forma, la jurisprudencia constitucional ha indicado que cuando no ha mediado una decisión de control abstracto por parte de la Corte respecto de una norma en particular, la excepción de inconstitucionalidad funge como el mecanismo judicial accesible para dejar de aplicar una norma a un caso particular, con fundamento en las particulares circunstancias del caso en concreto.<sup>124</sup>

## **10. Aplicación de las referidas reglas jurisprudenciales para la solución del caso en concreto**

161. En consideración a los hechos, las pretensiones y los problemas jurídicos planteados, a continuación la Sala procede a dilucidar que: (A) las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de la actora al no

---

<sup>122</sup> M.P. Alejandro Linares Cantillo. En esa oportunidad no se dio aplicación de la excepción de inconstitucionalidad al caso en concreto, pero sí se explicó: “*que todas las personas pueden acudir a los jueces en ejercicio de la acción de tutela o pueden pedir en el marco de un proceso judicial la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad.*”

<sup>123</sup> Sentencias T-927 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), en este caso no se aplicó la excepción de inconstitucionalidad pero sí se trajo a colación la jurisprudencia al respecto; T-522 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en este caso se encontró configurada una vía de hecho por falta de consideración de la excepción de inconstitucionalidad, frente a una norma evidentemente contraria a la Constitución; T-482 de 2020 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), en este caso no se utilizó la excepción de inconstitucionalidad pero se explicó que esta se debe aplicar cuando se presentan normas abiertamente inconstitucionales o que al ser aplicadas en el caso en concreto vulneran derechos fundamentales. En efecto, los jueces en sus fallos deben considerar la excepción de inconstitucionalidad contenida en el artículo 4 superior, toda vez que la Constitución es norma de normas y, cuando existe incompatibilidad entre las disposiciones de esta y de la ley u otra norma jurídica, se aplicarán de preferencia las constitucionales.

<sup>124</sup> Ver, entre otras, las siguientes sentencias C-397 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-774 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Cuando ya hay un pronunciamiento judicial de carácter abstracto y concreto y con efectos erga omnes, no es posible aplicar la excepción de inconstitucionalidad por los efectos que dicha decisión genera y, por ende, cualquier providencia judicial deberá acompasarse con lo decidido en la sentencia de control abstracto que ya se hubiere dictado.

dar cumplimiento de la Sentencia del 19 de mayo de 2017 en lo que respecta al pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir, (B) la Contraloría de Soledad no violó los derechos fundamentales de la accionante al emitir las mencionadas resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020 y no es pertinente aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente al artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, y (C) la accionante es beneficiaria y acreedora de la indemnización compensatoria. Lo cual pasa a explicarse en ese respectivo orden.

162. (A) *Las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de la tutelante al no dar cumplimiento de la Sentencia del 19 de mayo de 2017 en lo que respecta al pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir.* Para la Sala es evidente que las entidades accionadas violaron los derechos fundamentales de la accionante al no dar cumplimiento a la mencionada sentencia en lo que respecta a la orden de pago de salarios y prestaciones.

163. En efecto, como ya se explicó a partir del párrafo 131 de la presente providencia, cuando se solicita el cumplimiento de una obligación de dar, como la orden de pago de salarios y prestaciones contenida en una sentencia, el juez de tutela solo podría acceder a esta pretensión de forma excepcional cuando se compruebe que no hay justificación razonable para la omisión que afecta los derechos fundamentales y el mecanismo ordinario no es efectivo para su protección, tal y como se evidencia en el presente caso, debido a lo que sigue.

164. (i) La orden de pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir es una obligación de dar que se encuentra a cargo de las entidades accionadas y, por tanto, en principio, como ya se ha dicho, debería ser reclamada mediante un proceso ejecutivo. Sin embargo, en línea con lo que ya se ha explicado, en el presente caso no es posible acceder al proceso ejecutivo en razón a la vigencia del Acuerdo de Reestructuración. De igual forma, en el asunto objeto de análisis se comprobó que el mínimo vital de la actora está siendo afectado por el incumplimiento de la sentencia que ordenó el pago de sumas de dinero que no solo eran necesarias para el sostenimiento de la actora, sino que además representan la posibilidad de que ella pueda acceder a una pensión de vejez, pues se espera que con el cumplimiento de la orden se realice el pago de los aportes a pensión de la accionante.

165. (ii) Asimismo, la actora es una persona de la tercera edad que lleva 4 años esperando el cumplimiento del fallo (luego de un proceso judicial de cerca de 16 años) y, dada su avanzada edad y su larga espera, es evidente la vulneración de sus derechos fundamentales con el incumplimiento de la sentencia.

166. (iii) Así mismo, se observa que, pese a que las entidades accionadas se encuentran sometidas a un Acuerdo de Reestructuración, el caso de la actora amerita el urgente y excepcional amparo del juez de tutela en razón a que, por

su avanzada edad, su estado económico y de salud,<sup>125</sup> existe el riesgo de que, de esperarse más tiempo para ordenar el cumplimiento de la sentencia, finalmente ella no pueda beneficiarse de la orden judicial que desde el 2017 le concedió el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir.

167. (iv) Las entidades accionadas no presentaron una justificación razonable del incumplimiento de hace 4 años del pago de lo ordenado a favor de la accionante en la mencionada sentencia o de, por lo menos, la realización de un abono o un acuerdo de pago. De hecho, ni siquiera alegaron que hubiera una dificultad financiera para cumplir la obligación. Además, al expediente se allegó acta del Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos en la cual se indicó que desde el 30 de agosto de 2018 la actora radicó los documentos solicitados para efectuar el pago de lo adeudado, ocupando el tercer lugar entre las personas que presentaron los documentos requeridos por la entidad, y, a pesar de ello, a la fecha no se ha hecho la cancelación correspondiente.

168. Al respecto, se precisa que en la cláusula 9 del acuerdo de reestructuración se indica que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 550 de 1999, los acreedores se clasifican en un primer grupo conformado por trabajadores y pensionados, un segundo grupo que corresponde a las entidades públicas e instituciones de Seguridad Social y un último grupo que son los demás acreedores externos, y que los acreedores laborales, como la accionante, serían los primeros a quienes se les cancelarían las obligaciones. De igual forma, se resalta que las entidades accionadas indicaron que estaba pendiente el cumplimiento de 8 sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, entre las cuales se encontraba la de la actora y que también presentaban la situación de imposibilidad del reintegro.

169. Corresponde también resaltar que, el 9 de noviembre de 2020, el Municipio de Soledad le indicó a la actora que no era posible señalar fecha aproximada de pago de lo adeudado o turno asignado para ello en razón a que se encontraba operando una suspensión del término para el pago de la sentencia, con fundamento en lo previsto en el artículo 6 del Decreto Legislativo 461 del 28 de marzo de 2020. Sin embargo, la Sala observa que en dicho artículo se establece que mediante “*acto administrativo*” es posible suspender los términos del pago de sentencias judiciales como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, pero la entidad no acreditó que hubiera emitido tal acto administrativo. Por tanto, no es cierto que legalmente hubiera operado la suspensión, pues esta no fue dispuesta para su aplicación automática, sino que se requería la expedición del correspondiente acto administrativo que así lo ordenara, lo cual no se demostró.

170. En este orden de ideas y en línea con lo explicado del párrafo 135 al 143 de la presente providencia, se ordenará al Municipio de Soledad que, en

---

<sup>125</sup> Ver al respecto las consideraciones del presente fallo sobre el cumplimiento del requisito de subsidiariedad.

las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, convoque al comité de vigilancia del acuerdo de reestructuración de pasivos<sup>126</sup> para que dicho Comité en las 48 horas siguientes a su convocatoria, disponga lo necesario para el pago anticipado inmediato de las acreencias a favor de la accionante, previa depuración de las mismas, tomando en cuenta las necesidades económicas de la tutelante y para la atención dolencias, rehabilitación e integración social, sin desconocer las reclamaciones de igual o superior jerarquía constitucional que llegaren a presentar otros acreedores.<sup>127</sup>

171. Una vez analizado lo anterior, seguidamente se estudiará la pretensión relativa a la expedición de las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020.

172. ***(B) La Contraloría no vulneró los derechos fundamentales de la actora con la expedición de las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020 y no es pertinente aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente al artículo 189 de la Ley 1437 de 2011.*** Teniendo en cuenta lo explicado en los párrafos 144 a 156 de la presente sentencia, para la Sala es claro que la Contraloría de Soledad no vulneró los derechos fundamentales de la accionante al emitir las resoluciones en cuestión y, además, frente a lo previsto en el mencionado artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 no es pertinente aplicar la excepción de inconstitucionalidad por las razones que se explican enseguida.

173. *(a)* El artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 reconoce que, pese a la existencia de una sentencia que ordene el reintegro en el marco de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, una entidad puede encontrarse en la situación de que le resulte realmente imposible hacer efectiva esa reincorporación laboral, lo cual valida que la Contraloría de Soledad exprese esa conclusión mediante el medio idóneo como lo es un acto administrativo de carácter particular, plasmado en las mencionadas resoluciones.

174. *(b)* El citado artículo 189 no exige que sea el juez quien tenga la obligación de declarar la imposibilidad del reintegro, sino que, específicamente indica que la labor del juez es atender la solicitud de fijación de una indemnización compensatoria que debe presentar la entidad demandada.

---

<sup>126</sup> Sobre el Comité de Vigilancia corresponde traer a colación lo previsto en la cláusula 7 del Acuerdo de Reestructuración que dispone que: “**CLAUSULA 7°. CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO: EL COMITÉ DE VIGILANCIA** del presente ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS estará integrado por siete (7) miembros principales con sus respectivos suplentes, elegidos teniendo en cuenta los siguientes criterios:

1) El Alcalde de EL MUNICIPIO de SOLEDAD -ATLÁNTICO- o su delegado.

2) El Promotor o su designado.

3) Un representante de los acreedores laborales (grupo 1).

4) Dos representantes de las entidades públicas (grupo 2).

5) Un representante de las entidades de seguridad social (grupo 2).

6) Un representante de los demás acreedores externos (grupo 4).”

<sup>127</sup> Como se expuso a partir del párrafo 137 de la sentencia, esta Corporación, entre otras, en las sentencias T-014 de 2005, T-030 de 2007 y T-871 de 2012 ha encontrado pertinente, en casos parecidos al de la referencia, establecer remedios judiciales similares al del presente caso, con el fin de atender la situación apremiante y excepcional del accionante, sin desconocer el principio de igualdad.

175. (c) Además, desde antes de la existencia del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación ya había aceptado que una entidad podía manifestar, mediante la emisión de un acto administrativo, que no le es posible cumplir la orden de reintegro de una sentencia en firme, como se observa en las sentencias que se mencionaron con antelación T-216 de 2013<sup>128</sup> y T-732 de 2006.<sup>129</sup> Lo cual encuentra también confirmación en lo sugerido para estos casos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.<sup>130</sup>

176. En consecuencia, es evidente que la Contraloría no vulneró los derechos fundamentales de la actora con la declaración que realizó, mediante acto administrativo, de la imposibilidad del reintegro, pues, a pesar de la importancia de garantizar el derecho al cumplimiento de los fallos, no se puede ignorar que hay casos en los que por factores fácticos y jurídicos es realmente imposible proceder con el reintegro. Así, es claro que la declaratoria de imposibilidad del reintegro no puede tratarse de una conclusión caprichosa, sino que es necesario que se encuentre debidamente acreditada. Además, resultaría más lesivo de los intereses del beneficiario de una orden de reintegro que la entidad encargada de cumplir con tal condena no manifieste la situación que le impide hacer efectiva la reincorporación y prolongue su incumplimiento en el tiempo, precisamente, por ese motivo el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 exige que la entidad demandada se pronuncie sobre tal situación dentro de los 20 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia definitiva.

177. De esta forma, la Sala precisa que, además, no se observa que el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 deba ser inaplicado en el caso en concreto por configurarse la necesidad de utilizar la excepción de inconstitucionalidad. Esto debido a que la jurisprudencia de esta Corte ha avalado en diferentes oportunidades la declaratoria, vía acto administrativo, de la imposibilidad de un reintegro ordenado judicialmente, y el consecuente pago de una indemnización compensatoria, sin que se encuentren argumentos que evidencien que no se deba seguir esa regla por ser contraria a la Constitución.

178. Sin perjuicio de lo expuesto, la Sala no puede pasar por alto que la Contraloría de Soledad, como entidad en la cual la actora desempeñó sus funciones, sí vulneró los derechos fundamentales de la accionante al no cumplir el término de 20 días, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia que ordenó el reintegro, para manifestar la imposibilidad de la reincorporación laboral, pues pasó un tiempo aproximado de 1 año y 10 meses desde la ejecutoria de la Sentencia del 19 de mayo de 2017 y la fecha en que la Contraloría de Soledad emitió la Resolución 040 del 22 de abril de 2019.

---

<sup>128</sup> M.P. (e) Alexei Julio Estrada.

<sup>129</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>130</sup> Ver, entre otras, los conceptos de octubre de 1999 y octubre de 2000.



179. Dilucidado lo anterior, corresponde examinar la pretensión relativa al pago de la indemnización compensatoria.

180. **(C) La accionante es acreedora y beneficiaria de la indemnización compensatoria.** En atención a lo explicado en las consideraciones del párrafo 144 al 154 de la presente sentencia, desde ya se advierte que para la Sala es claro que: (i) la accionante es beneficiaria de la indemnización compensatoria del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 y el pago de esta es independiente de lo que corresponde por salarios dejados de percibir; y (ii) la Contraloría de Soledad era la entidad que debía iniciar el trámite de solicitud ante el juez de fijación del monto de la indemnización compensatoria.

181. Con el fin de abordar el análisis sobre la procedencia de esta pretensión, la Sala encuentra necesario realizar un previo recuento de los diferentes argumentos que en diversas oportunidades han presentado la Contraloría de Soledad, el Municipio de Soledad y la accionante sobre la viabilidad de la indemnización compensatoria, con el fin de evidenciar los desacuerdos que se presentaron al respecto y así poder dilucidar cada uno de ellos.

182. Por un lado, en la Resolución 040 de 2019 la Contraloría de Soledad no solo declaró la imposibilidad de cumplir la orden de reintegro de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, sino que, además: (i) argumentó que, según el Consejo de Estado, el incumplimiento de la decisión judicial se entiende satisfecho con el pago de los salarios dejados de percibir desde el momento de la supresión del cargo y hasta la ejecutoria del acto administrativo que determina la imposibilidad del reintegro; y (ii) en la Resolución 034 de 2020 se indicó que la Contraloría de Soledad no es la entidad encargada de solicitar al juez que fije el monto de la indemnización compensatoria del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, pues su obligación solo es frente al tema de la ejecución del reintegro y, por tanto, el Municipio de Soledad es quien debe realizar la solicitud para iniciar tal procedimiento.

183. De otro lado, es importante resaltar que al realizarse una comparación de lo que alegó la Contraloría y lo manifestado por el Municipio de Soledad, se encuentra que esta última entidad afirmó que “*no era de su competencia*” pronunciarse sobre la aplicación del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 por lo que se abstuvo de explicar su postura al respecto.

184. Por su parte, la accionante sostuvo que: (i) ante la imposibilidad del reintegro requería el pago de la indemnización compensatoria del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 y, aparte, el pago de los salarios y prestaciones dejadas de percibir; y (ii) la Contraloría es quien debe adelantar el trámite para la fijación del monto de la indemnización compensatoria del mencionado artículo 189.

185. En consecuencia, es claro que entre las entidades accionadas no hay acuerdo sobre la responsabilidad que le corresponde a cada una cumplir frente a lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, y esto no solamente

ha causado que la actora haya tenido que enfrentar las diferentes posturas que se le han presentado por la Contraloría y el Municipio demandados, sino que, finalmente, le ha implicado el retardo en la satisfacción de sus derechos.

186. Así las cosas, a continuación se presentan los fundamentos por los cuales se concluye que sí es procedente acceder a la petición de la accionante de ordenar el pago de la indemnización compensatoria en cuestión.

187. (i) *La accionante es beneficiaria de la indemnización compensatoria y esta es independiente al pago de salarios dejados de percibir*<sup>131</sup> Una vez analizadas las particulares circunstancias del presente caso, la Sala encuentra que la accionante sí es acreedora de la indemnización compensatoria y se aclara que esta corresponde a un concepto independiente al pago de salarios dejados de percibir por las razones que a continuación se presentan.

188. En primer lugar, tal y como se indicó a partir del párrafo 144 de esta sentencia, al comprobarse la existencia de la imposibilidad de un reintegro se genera el derecho a una indemnización compensatoria, por expresa disposición del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011. Además, ello tiene lugar en atención a que, precisamente, la finalidad de la indemnización compensatoria es resarcir o satisfacer el derecho que no pudo ser suplido con la orden de reintegro. Por ello, el Legislador previó, como forma alternativa de cumplimiento del fallo, que se realizara el pago de una indemnización compensatoria.

189. En segundo lugar, tal y como se señaló a partir del párrafo 152 de la presente sentencia, el Consejo de Estado ha precisado que la postura que indica que la situación de la imposibilidad del reintegro se satisface con el pago de los salarios dejados de devengar, no se acompasa con lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011. Esto debido a que es claro que el artículo 189 de la mencionada ley literalmente prevé el pago de una “*indemnización compensatoria*” en lugar del reintegro, y no el pago de los salarios dejados de percibir.<sup>132</sup>

190. Como consecuencia de lo anterior y, en atención a lo dispuesto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 la Sala concluye que la actora es beneficiaria y acreedora de una indemnización compensatoria, pues la Contraloría declaró la imposibilidad jurídica y fáctica de efectuar el reintegro, pero no ha dado cumplimiento a lo previsto en el artículo en comento, relativo a iniciar un trámite en el cual el juez debe fijar el monto de la indemnización compensatoria. Por tanto, es pertinente que se efectúe el trámite previsto en el artículo 189, a fin de que se fije el monto a pagar por concepto de tal indemnización compensatoria.

---

<sup>131</sup> Desde el momento de la supresión del cargo y hasta la ejecutoria del acto administrativo que determina la imposibilidad del reintegro.

<sup>132</sup> De hecho, en el citado artículo se aclaró que la suma de la indemnización compensatoria se fijaría por el juez contencioso administrativo teniendo en cuenta “*los parámetros de la legislación laboral para el despido injusto.*”

191. Al respecto, la Sala destaca que el artículo 189 establece que para fijar la indemnización compensatoria se debe correr un traslado con un término de 10 días de la solicitud de la entidad empleadora, término durante el cual la exfuncionaria podrá oponerse, pedir pruebas o aceptar la suma estimada por la entidad, sin obviar que la norma dispone que, en todo caso, el monto se fijará siguiendo lo previsto para la indemnización por despido injusto.

192. En estos términos, con el fin de agilizar el trámite de liquidación de la referida indemnización, la Sala encuentra necesario ordenar al juez que señala el artículo 189 en cita, esto es, al juez de primera instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que inició la actora, que para el presente caso es el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla, que, en un término no superior a 1 mes, efectúe de oficio, es decir, sin necesidad de la previa solicitud de la entidad, el procedimiento previsto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 para fijar la liquidación correspondiente, a partir de los parámetros señalados con la presente sentencia.

193. En efecto, se precisa que la importancia de ordenar que se inicie de oficio el trámite para fijar la liquidación compensatoria radica en que, dadas las particulares circunstancias de la accionante, al juez constitucional le corresponde procurar que la garantía de los derechos fundamentales vulnerados se pueda hacer efectiva lo más pronto posible. Además, en el presente caso existe la posibilidad de que al darse la orden de iniciar el trámite para fijar la indemnización, esta no se cumpla prontamente, como en efecto ha sucedido hasta el momento, y esto contribuya a afectar mayormente los derechos fundamentales de la actora. Por tal motivo, la Sala encuentra pertinente ordenar que, de forma excepcional, el referido proceso se inicie de oficio.

194. De igual forma, se ordenará a la Contraloría y al Municipio de Soledad, que intervengan diligentemente en el proceso que inicie el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla en cumplimiento de la presente sentencia, a fin de que se pueda fijar el monto de la indemnización compensatoria.

195. **(ii) La Contraloría de Soledad era la entidad que debía realizar la solicitud de fijación del monto de la indemnización compensatoria.** Sin perjuicio de lo concluido, con relación a que la accionante es beneficiaria y acreedora de la indemnización compensatoria del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, es importante señalar que la Contraloría de Soledad también vulneró los derechos fundamentales de la actora al desconocer que era la entidad a la que le correspondía realizar la solicitud de fijación del monto de la indemnización compensatoria una vez declaró la imposibilidad del reintegro mediante la Resolución 040 de 2019.

196. En efecto, la Contraloría también vulneró los derechos de la actora al indicar erradamente en la resolución en comento que no era la entidad encargada de solicitar al juez que fijara el monto de la indemnización

compensatoria, con el argumento de que su responsabilidad era solo frente a la ejecución del reintegro y que dicho trámite lo debía realizar el Municipio de Soledad, pues era al que le correspondía pagar. Precisamente, si la Contraloría no hubiera desconocido su obligación de iniciar el trámite para fijar el monto de la indemnización, la accionante no se hubiera visto en la obligación de instaurar la presente acción de tutela.

197. Lo dicho encuentra fundamento en que el artículo 189 en comento dispone que “*la entidad demandada*” en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho es la que debe solicitar al juez de primera instancia la fijación de una indemnización compensatoria. Por tanto, es evidente que la entidad que naturalmente se debe demandar en los procesos en los que se solicita el reintegro es el empleador, y usualmente la demanda se instaura principalmente en contra del ente empleador, independientemente de que excepcionalmente se encuentre en un proceso de reestructuración y que tenga un Municipio que asuma sus obligaciones. De esta forma, la Sala considera que el hecho de que el Municipio de Soledad tenga obligaciones respecto a la Contraloría en el marco del Acuerdo de Reestructuración, no implica que también tenga el deber específico de iniciar el referido trámite para fijar la indemnización compensatoria, pues esto le competía a la Contraloría.

198. Además, lo concluido también encuentra respaldo en lo explicado por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que dijo que las entidades deben proferir un acto administrativo en el cual expongan las causas que impiden el cumplimiento del reintegro y, además, deben acudir al pago de una indemnización de perjuicios.<sup>133</sup> Por lo cual, es claro que el correcto proceder de la Contraloría debió consistir en realizar la declaratoria de imposibilidad del reintegro y, a continuación, ordenar la iniciación del trámite del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011.

199. No obstante, como ya se explicó, en el presente caso la Sala debe ordenar directamente, de forma excepcional, al juzgado de primera instancia del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho realizar de oficio el trámite para fijar el monto de la indemnización compensatoria.

200. En consecuencia, para la definición y orden del monto a pagar por concepto de indemnización compensatoria, en el presente caso, no es necesario que la accionante espere hasta que la Contraloría efectúe la solicitud, sino que, el trámite debe ser iniciado de oficio por el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla en cumplimiento de esta sentencia.

201. En conclusión de todo lo expuesto, en el presente caso corresponde amparar los derechos fundamentales de la accionante en lo que respecta al cumplimiento de la Sentencia del 19 de mayo de 2017 que ordenó el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir, y al reconocimiento y pago de la

---

<sup>133</sup> Ver, entre otros, el concepto de la Sala de Consulta del Consejo de Estado No. 1208 del 8 de octubre de 1999.

indemnización compensatoria prevista en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, tal y como se describe a continuación.

## 11. Remedio judicial

202. La Sala de Revisión revocará la Sentencia proferida el 10 de septiembre de 2020 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad, con la cual se confirmó el fallo de primer grado en el cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela y, en su lugar: (1) declarará que no se configuró la cosa juzgada alegada.

203. (2) Concederá el amparo de los derechos fundamentales de la actora en lo que respecta al cumplimiento de la orden de pago de salarios y prestaciones sociales de la sentencia en cuestión. Por tanto, se ordenará al Municipio de Soledad que, en las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, convoque al Comité de Vigilancia del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos<sup>134</sup> para que dicho Comité en las 48 horas siguientes a su convocatoria, disponga lo necesario para el pago anticipado de las acreencias a favor de la accionante, previa depuración de las mismas, tomando en cuenta las necesidades económicas de la tutelante y la atención de dolencias, rehabilitación e integración social, sin desconocer las reclamaciones de igual o superior jerarquía constitucional que llegaren a presentar otros acreedores.<sup>135</sup>

204. (3) Finalmente, se ordenará al Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla que efectúe de oficio, es decir, sin necesidad de la previa solicitud de la Contraloría, el procedimiento previsto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 para fijar la liquidación correspondiente a la indemnización compensatoria, en un término no superior a 1 mes.

## 12. Síntesis

205. La Sala estudió el caso de una mujer beneficiaria de una sentencia emitida en el trámite de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en la que se ordenó a un Municipio y a una Contraloría municipal su reintegro junto con el pago de salarios y prestaciones dejadas de percibir, pero tales entidades no dieron cumplimiento a la sentencia, pese a las diferentes

---

<sup>134</sup> Sobre el Comité de Vigilancia corresponde traer a colación lo previsto en la cláusula 7 del Acuerdo de Reestructuración que dispone que: “*CLAUSULA 7°. CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO: EL COMITÉ DE VIGILANCIA del presente ACUERDO DE REESTRUCTURACIÓN DE PASIVOS estará integrado por siete (7) miembros principales con sus respectivos suplentes, elegidos teniendo en cuenta los siguientes criterios:*

1) El Alcalde de EL MUNICIPIO de SOLEDAD -ATLÁNTICO- o su delegado.

2) El Promotor o su designado.

3) Un representante de los acreedores laborales (grupo 1).

4) Dos representantes de las entidades públicas (grupo 2).

5) Un representante de las entidades de seguridad social (grupo 2).

6) Un representante de los demás acreedores externos (grupo 4).”

<sup>135</sup> Como se expuso a partir del párrafo 137 de la sentencia, esta Corporación, entre otras, en las sentencias T-014 de 2005, T-030 de 2007 y T-871 de 2012, ha encontrado pertinente, en casos parecidos al de la referencia, establecer remedios judiciales similares al del presente caso, con el fin de atender la situación apremiante y excepcional del accionante, sin desconocer el principio de igualdad.

reclamaciones, entre las cuales se encontró la presentación de una acción de tutela que no prosperó. Posteriormente a dicho fallo, la Contraloría municipal emitió una resolución en la cual declaró la imposibilidad jurídica y fáctica del reintegro, lo cual motivó una nueva radicación de tutela, que es la objeto de análisis, con la cual se reclamó: (a) el cumplimiento de la sentencia, (b) que se declarara que la resolución que declaró la imposibilidad del reintegro era inconstitucional o, en su defecto, (c) se ordenara el pago de la indemnización compensatoria del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011.

206. Así, al analizarse las circunstancias propias de este caso, se encontró que: (i) en el trámite de tutela que es objeto de revisión se presentó la situación inusual de existir dos sentencias de segunda instancia frente a un mismo expediente, ante lo cual se resolvió continuar el estudio de la sentencia de segunda instancia que fue seleccionada por la Corte Constitucional para revisión; (ii) no se configuró la cosa juzgada entre la acción de tutela inicialmente presentada y la que ahora se revisa, por encontrarse que el acaecimiento de hechos nuevos suscitados a partir de la expedición de las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, y al evidenciarse que en la primera acción de tutela no se analizó que la accionante no podía ni puede iniciar un proceso ejecutivo en razón al acuerdo de reestructuración de pasivos del municipio de Soledad que se encuentra vigente, por lo que se continuó el respectivo estudio.

207. Como consecuencia del análisis del caso en concreto, en aplicación de lo previsto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, y una vez superados los presupuestos previos de procedencia: (i) se concluyó que se concede el amparo de los derechos fundamentales de la accionante en lo que respecta al cumplimiento de la orden de pago de salarios y prestaciones sociales de la Sentencia del 19 de mayo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico y, por ello, se ordenó al Municipio de Soledad que, en las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, convoque al comité de vigilancia del acuerdo de reestructuración de pasivos para que dicho comité, en las 48 horas siguientes a su convocatoria, disponga lo necesario para el pago anticipado de las acreencias a favor de la accionante, previa depuración de las mismas, tomando en cuenta sus necesidades económicas y la atención de dolencias, rehabilitación e integración social que requiere, sin desconocer las reclamaciones de igual o superior jerarquía constitucional que llegaren a presentar otros acreedores, (ii) se encontró que la Contraloría accionada no vulneró los derechos fundamentales de la actora al emitir una resolución declarando la imposibilidad del reintegro ordenado judicialmente, y (iii) se ordenó al juez de primera instancia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho tramitar de oficio el procedimiento previsto en el citado artículo para fijar el monto de la indemnización compensatoria, de la cual es beneficiaria y acreedora la accionante, en un término no superior a un (1) mes.

### **III. DECISIÓN**

208. De un lado, se encontró que cuando en un mismo proceso de tutela se emiten, por error de la oficina de reparto, dos sentencias de segunda instancia, y el caso es seleccionado para revisión de la Corte Constitucional, se dará prevalencia a la revisión de la sentencia que fue escogida, la cual tendrá efectos de cosa juzgada y, por tanto, no será posible efectuar el trámite de revisión frente a la segunda sentencia que no fue inicialmente seleccionada, la cual, en todo caso, queda sin efectos, ya que la decisión de la Corporación en sede de revisión será la que quede en firme.

209. De otro lado, no se configura la cosa juzgada entre dos acciones de tutela, cuando se presentan hechos nuevos como la emisión de una resolución en la cual se declaró que no era posible cumplir un reintegro laboral ordenado mediante fallo en firme, o cuando el juez de la primera tutela no consideró un elemento fundamental para resolver el caso, de tal manera que de haberlo tenido en cuenta hubiera podido adoptar una decisión diferente.

210. Así mismo, se evidenció que una entidad pública en proceso de reestructuración vulnera los derechos fundamentales de un exfuncionario cuando no efectúa el cumplimiento de la orden de pago de salarios y prestaciones sociales consignado en una sentencia debidamente ejecutoriada sin justificación alguna, y sin tener en cuenta la condición de vulnerabilidad de este.

211. Finalmente, una entidad pública vulnera los derechos fundamentales de un funcionario cuando, al evidenciar la imposibilidad fáctica y jurídica de cumplir con una orden de reintegro efectuada mediante sentencia en firme, no da cumplimiento a lo previsto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, es decir, no declara, mediante acto administrativo, dentro del término de 20 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia en firme que resulta imposible cumplir la orden de reintegro y, como consecuencia de ello, no solicita al juez de primera instancia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que fije el monto de una indemnización compensatoria con el fin de realizar el respectivo pago para satisfacer el derecho afectado ante la situación de imposibilidad del reintegro.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. REVOCAR** la sentencia de segunda instancia proferida el 10 de septiembre de 2020 por el Juzgado Segundo Civil del Circuito en Oralidad de Soledad, con la cual se confirmó el fallo de primer grado en el cual se declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por Diana Martínez Angulo contra el Municipio de Soledad y la Contraloría Municipal de Soledad. En su lugar, **DECLARAR** que no se configuró la cosa juzgada alegada, según las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO. CONCEDER** el amparo definitivo de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de Diana Martínez Angulo, en lo que respecta al cumplimiento de la orden de pago de salarios y prestaciones sociales de la Sentencia del 19 de mayo de 2017, y al pago de la indemnización compensatoria derivada de la imposibilidad del reintegro declarada en las resoluciones 040 de 2019 y 034 de 2020, según las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO. ORDENAR** al Municipio de Soledad que, en las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, convoque al comité de vigilancia del acuerdo de reestructuración de pasivos para que dicho Comité en las 48 horas siguientes a su convocatoria, disponga lo necesario para el pago anticipado de las acreencias a favor de la accionante, previa depuración de las mismas, tomando en cuenta las necesidades económicas de la tutelante y la atención dolencias, rehabilitación e integración social, sin desconocer las reclamaciones de igual o superior jerarquía constitucional que llegaren a presentar otros acreedores.

**CUARTO. ORDENAR** al Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla que efectúe de oficio, es decir, sin necesidad de la previa solicitud de la Contraloría, el procedimiento previsto en el artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 para fijar el monto de la liquidación compensatoria de la cual es beneficiaria y acreedora Diana Martínez Angulo, en un término no superior a un (1) mes, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO. INSTAR** a la Contraloría y al Municipio de Soledad a intervenir diligentemente en el proceso que inicie el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Barranquilla en cumplimiento de la presente sentencia, a fin de que se pueda fijar el monto de la indemnización compensatoria.

**SEXTO.** Por Secretaría General, **COMPULSAR COPIAS** del expediente T-8.180.701 que contiene la acción de tutela instaurada por Diana Martínez Angulo contra el Municipio de Soledad y la Contraloría Municipal de Soledad, a la Comisión de Disciplina Judicial, para que dentro de sus competencias adelante las acciones que estime pertinentes.

**SÉPTIMO. ADVERTIR** al Juzgado Primero Civil del Circuito de Soledad, a la Secretaría de esta Corporación, a la accionante, al Municipio y a la Contraloría de Soledad que la presente sentencia hace tránsito a cosa juzgada y, por tanto, resuelve de manera definitiva las pretensiones del expediente de la referencia, lo cual implica que no es posible efectuar el trámite de revisión de la sentencia del 28 de agosto de 2020, la cual queda sin efectos, ya que la decisión que aquí se emite será la que permanezca en firme, una vez cumplido el término de ejecutoria.



**OCTAVO. DESVINCULAR** al Tribunal Administrativo del Atlántico, Sección C, que fue vinculado al presente trámite de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva.

**NOVENO. LIBRAR** las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como **DISPONER** las notificaciones a las partes -a través del juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**DÉCIMO. DEVOLVER** al juzgado de primera instancia el expediente digitalizado para darle el trámite respectivo.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General