

Sentencia T-216/13

La regla general establece que para el cumplimiento de las providencias judiciales, existen otros mecanismos judiciales a los cuales se debe acudir antes de acceder a la jurisdicción constitucional -como ejemplo de lo expuesto se evidencian los procesos ejecutivos que proceden para reclamar obligaciones claras, expresas y exigibles-. Sin embargo, en caso de que la obligación sea de hacer, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en determinar que no ha de exigirse el principio de subsidiaridad de la acción de tutela pues los medios previstos para el asunto no resultan idóneos frente a la protección de los derechos fundamentales del afectado.

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

Al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia. El incumplimiento de las providencias judiciales constituye una vulneración a los derechos constitucionales de quien se ve beneficiado con la decisión, específicamente al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia que no se limita a garantizar el acceso a los mecanismos judiciales preestablecidos sino que, contempla que las decisiones tomadas dentro de éstas sean efectivamente impartidas y cumplidas.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES-Casos en los cuales existe imposibilidad física y jurídica para dar cumplimiento a la orden original de un fallo judicial

La explicación sobre el alcance y sentido del cumplimiento de los fallos judiciales, como parte del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, estaría incompleta si no se hace referencia a aquellos casos en que no se presentan los elementos fácticos o jurídicos necesarios para cumplir la orden original del fallo. Debe aclararse que no se trata de eventos en que se avale el incumplimiento de la orden judicial proferida; por el contrario, con el ánimo de alcanzar la satisfacción material del derecho involucrado, por encima de obstáculos formales que en su ejecución se encuentren, se han previsto formas alternas de

cumplimiento del fallo que busquen la satisfacción del derecho al acceso a la administración de justicia siempre que la obligación original se aprecie como de imposible realización. Para estos casos, la Corte Constitucional ha exigido, en primer lugar, la necesidad de probar, por la parte accionada, de forma eficiente, clara y definitiva la imposibilidad física o jurídica de llevar a cabo la orden original; y, como segundo elemento configurador de la situación, ha previsto el empleo de vías alternas para la satisfacción de los intereses del titular del derecho protegido en el fallo judicial, las cuales permitan equiparar sus consecuencias al cumplimiento de la orden judicial original, llegando, de esta forma, a la satisfacción material del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS-En caso de reintegro hay otras formas de cumplir orden judicial/CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS JUDICIALES QUE ORDENAN REINTEGRO-Caso en que Asamblea Departamental demostró plenamente la imposibilidad física y jurídica de reintegrar a la accionante y procedió al pago de indemnización por perjuicios

Esta Corporación ha reconocido la existencia de eventos en los cuales, ante una imposibilidad física y jurídica por parte de la entidad accionada para dar cumplimiento a la orden original del fallo; es procedente acudir a otros medios que permitan equiparar la protección del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia o que mitiguen los daños causados a la persona afectada. Lo anterior se permite siempre y cuando se haya probado, de forma clara y precisa, la existencia de la imposibilidad aludida. i) cuando una entidad, obligada a realizar un reintegro laboral en cumplimiento de un fallo judicial, demuestra adecuada y suficientemente que no cuenta con un cargo en el cual reintegrar a la parte actora, y así cumplir con la obligación original consagrada en la parte resolutive de la sentencia, no se puede exigir, de forma estricta, la realización de dicha orden ya que existe una causa real acerca la imposibilidad física y jurídica de su cumplimiento y, por tanto, no ha de obligarse a la entidad condenada a hacer lo que le resulta imposible. En consecuencia, ii) el cumplimiento -que en todo caso debe darse- tendrá lugar a través de un subrogado -generalmente de tipo pecuniario- que compense los perjuicios que la imposibilidad de cumplir el fallo judicial causa en el accionante, lo que, en casos análogos al estudiado, se produce por medio de la indemnización de perjuicios al accionante o a la persona afectada. iii) Uno de los casos en que se puede presentar una imposibilidad en el cumplimiento de la decisión judicial que ordena un reintegro, es aquel en el cual ha sido suprimido el cargo en el que debe realizarse el reintegro como consecuencia de una

reestructuración administrativa y, por consiguiente, resulta imposible crearlo de nuevo o reintegrar a la persona dentro de algún cargo similar o superior dentro de la misma entidad. Ante este supuesto de hechos, la jurisprudencia ha aceptado que la satisfacción al derecho del afectado se lleve a cabo por medio del pago de la indemnización de perjuicios.

Referencia: expediente T-3.658.647

Acción de tutela instaurada por Dennis Castillo Murcia contra la Asamblea Departamental del Huila y el Departamento del Huila.

Magistrado Ponente:

ALEXEI JULIO ESTRADA

Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil trece (2013)

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luís Ernesto Vargas Silva y Alexei Julio Estrada, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva, en primera instancia, y la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en segunda instancia, del trámite de la acción de tutela instaurada por la señora Dennis Castillo Murcia contra la Asamblea Departamental del Huila y el Departamento del Huila.

### I. ANTECEDENTES

La ciudadana Dennis Castillo Murcia interpuso acción de tutela para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso que considera vulnerado por la Asamblea Departamental del Huila y el Departamento del Huila.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, la accionante sustenta su pretensión en los siguientes

## Hechos

1.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Gobernador del Departamento del Huila realizaron, por medio del Decreto No. 1167 de 2004[1], el programa de saneamiento fiscal y financiero del departamento en el cual se organizó un proceso de reestructuración administrativa. Como resultado de ello, se expidió la Ordenanza No. 059 de 2004 que facultó a la Asamblea Departamental del Huila para realizar la reestructuración de su planta de personal y ésta emitió las resoluciones 007, 008 y 010 de 2005 en las que suprimió, entre otros cargos, el de auxiliar administrativa Código 550, grado 36 de la Asamblea Departamental del Huila desempeñado por la tutelante desde el 18 de septiembre de 1990 hasta el 8 de febrero de 2005[2].

2.- En atención a lo anterior, la Asamblea Departamental expidió la Resolución No. 027 de 2005[3] en la cual se determinó que la actora “no manifestó formalmente por escrito dentro del término legal su deseo de acogerse a la posibilidad de ser incorporada a un empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal o a recibir indemnización (...) se entenderá legalmente que opta por recibir la indemnización”. En consecuencia, ordenó el pago de cuarenta y ocho millones seiscientos cuarenta y ocho mil ciento diecisiete pesos (\$48.648.117) por concepto de indemnización laboral.

3.- En razón a todo lo expuesto, la peticionaria interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos que suprimieron su cargo. Su conocimiento correspondió al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva quien, en la sentencia del 3 de julio de 2009, ordenó inaplicar, mediante la excepción de inconstitucionalidad, la ordenanza 059 de 2004 y, en consecuencia, declaró la nulidad de las resoluciones 007, 008 y 010 de 2005. Además, ordenó el reintegro de los actores a los cargos que venían desempeñando y estableció que debía realizarse el pago de los salarios, prestaciones sociales y demás emolumentos dejados de percibir desde la supresión de los cargos hasta la fecha en la cual se realizara el reintegro a los mismos.

4.- Aunado a lo anterior, el juez de instancia remitió en grado de consulta el proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila quien, el 6 de octubre de 2009, decidió no

tramitar la solicitud y declaró que la sentencia del proceso contencioso administrativo quedó ejecutoriada el 17 de julio de 2009.

5.- Tiempo después, la Asamblea Departamental del Huila expidió la Resolución No. 087 del 30 de octubre de 2009[4] en la cual declaró la imposibilidad material y jurídica para realizar los reintegros laborales ordenados dentro del proceso contencioso administrativo instaurado por la tutelante. Esta decisión fue confirmada por medio de la Resolución No. 106 de 2009[5] de la misma entidad al encontrar que ésta no contaba con el respaldo presupuestal o financiero que apoyara la ampliación de la planta de personal para dar el reintegro de la tutelante. En consecuencia, procedió a ordenar el pago de una indemnización de perjuicios.

6.- El Secretario de Hacienda del Departamento del Huila, por medio de la Resolución 248 de 2009[6] “Por el cual se da cumplimiento a un fallo proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva” reconoció y pagó a la señora Dennis Castillo Murcia un monto de doscientos ochenta y seis millones setenta y tres mil trescientos cuarenta y nueve pesos (\$286.073.349) por concepto de indemnización de perjuicios ya que existe una imposibilidad física y jurídica para reintegrar a la tutelante.

7.- La parte accionada impugnó la última resolución mencionada y la Secretaría de Hacienda del Huila, en la Resolución 105 de 2010[7] reliquidó el monto de la indemnización de perjuicios y ordenó el pago adicional de dieciséis millones setecientos cuarenta y tres mil cuatrocientos cuarenta pesos \$16.743.440. Dicha reliquidación fue confirmada por la misma entidad por medio de la Resolución No. 680 de 2010[8].

8.- Inconforme con lo expuesto, la tutelante inició un proceso ejecutivo en contra del Departamento del Huila – Asamblea Departamental del Huila el cual fue resuelto por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Neiva quien, en la providencia del 7 de septiembre de 2011[9], consideró que la entidad accionada había dado cumplimiento al fallo contencioso administrativo pues, a pesar de que la orden era realizar un reintegro laboral, la entidad ostentaba una imposibilidad material y jurídica de realizar el reintegro y, en su lugar, dio cumplimiento del fallo con el pago de la indemnización de perjuicios.

9.- Dicha providencia fue confirmada en la sentencia del 9 de mayo de 2012 emitida por la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila[10]. Este

Tribunal negó el mandamiento de pago al considerar que se trataba de una obligación clara y expresa pero que ésta no era exigible.

#### Solicitud de Tutela

En virtud a los hechos narrados, la peticionaria solicitó ordenar al Departamento del Huila – Asamblea Departamental del Huila el cumplimiento del fallo de nulidad y restablecimiento, del 3 de julio de 2009, expedido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva en el cual se ordenó el reintegro de la actora al cargo que venía desempeñando al momento de su desvinculación de la Asamblea Departamental del Huila o a un cargo igual o de superior categoría.

#### Respuesta de las entidades demandadas

##### Asamblea Departamental del Huila.[11]

Cita la providencia emitida el 8 de octubre de 1999 por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en la cual se estableció que las entidades imposibilitadas para dar cumplimiento a un fallo judicial que ordene un reintegro laboral, deben expedir una resolución en la cual se explican las causales de la imposibilidad del reintegro y debe proceder al pago de la indemnización correspondiente.

De igual forma hace alusión a la sentencia T-554 de 1992 en la cual se afirmó que si el cumplimiento de la obligación es imposible jurídicamente, por haber perdido la autoridad competencia sobre la materia objeto de condena, se debe acudir a la indemnización de perjuicios.

Finalmente, la entidad demandada mencionó que la ordenanza No. 059 de 2004 no puede declararse nula pues el juez de instancia únicamente ordenó que se inaplicara ya que, para declarar su nulidad, se cuenta con otro procedimiento judicial.

##### Departamento del Huila.[12]

El Departamento del Huila, por medio de apoderado judicial, argumentó que el Consejo de Estado determinó que “las entidades deben proferir un acto administrativo en el cual expongan las causas que hagan imposible el reintegro para el cumplimiento de las

sentencias". Además, afirmó que deben reconocer y ordenar "el pago de salarios y otros emolumentos legales dejados de percibir desde su despido y hasta la fecha en la que se comunique a los trabajadores la imposibilidad física y jurídica de reintegro". Así, mencionó fallos de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional en los cuales se expuso que no puede obligarse a una persona a realizar lo imposible. De ahí que, ante la imposibilidad del reintegro, se debe proceder al pago de una indemnización de perjuicios.

Finalmente estableció que, de conformidad con la jurisprudencia establecida para el asunto, la Asamblea Departamental del Huila, mediante las resoluciones No. 087 y 106 de 2009, declaró la imposibilidad física y jurídica de realizar el reintegro ordenado y procedió al pago de la indemnización de perjuicios. Adicionalmente, afirmó que la acción que le asiste a la actora es atacar las resoluciones mencionadas por medio de los mecanismos judiciales preestablecidos para ello.

Decisiones Judiciales objeto de revisión

Sentencia de primera instancia.[13]

El Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva, mediante sentencia del 19 de julio de 2012, tuteló los derechos de la accionante. Dentro de la exposición de argumentos contempló que, "la Corte Constitucional ha precisado que el análisis en sede de tutela en relación con el cumplimiento de la orden de reintegro laboral contenida en sentencia judicial, debe apartarse de cualquier otra consideración subjetiva en torno al examen de la posibilidad material y jurídica para llevarlo a cabo por parte de la entidad obligada, en tanto que el examen debe dirigirse exclusivamente a la efectiva existencia del mandato judicial del reintegro y a su cumplimiento objetivo". Lo anterior se debe a que el debate del reintegro se llevó a cabo en el proceso cuya sentencia se pretende dar cumplimiento y, por lo tanto, la posibilidad material o jurídica del cumplimiento resulta ajena al debate constitucional.

Finalmente afirma que, la parte accionada no puede excusar su incumplimiento en que el cargo no existe ya que, como se evidencia en el acervo probatorio, el juez contencioso administrativo declaró la nulidad de los actos que suprimieron el cargo y éstos vuelven a su estado inicial.

En atención a lo expuesto, el juez constitucional tuteló los derechos fundamentales de la señora Dennis Castillo Murcia, y dejó parcialmente sin efectos las Resoluciones No. 087 y 106 de 2009, proferidas por la Asamblea Departamental del Huila, en las que declaró la imposibilidad física y jurídica para reintegrar a la tutelante. De éste modo, ordenó el cumplimiento al fallo de nulidad y restablecimiento del derecho que contenía la obligación del reintegro laboral de la actora.

Impugnación del fallo de tutela.

Departamento del Huila.[14]

El Departamento del Huila, mediante apoderado judicial, solicitó la revocatoria del fallo de tutela emitido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva.

Expresó no estar de acuerdo con el fallo de tutela en razón a que, la doctrina y jurisprudencia referente al tema ha establecido que nadie esta obligado a lo imposible. De ahí que, conforme a fallos de las altas Cortes, se determinó que para los casos de imposibilidad de reintegro laboral en cumplimiento a una sentencia judicial, la entidad pública debe emitir un acto administrativo en el cual se declaren las causales de la imposibilidad física y jurídica de dar cumplimiento al fallo judicial que lo ordena; y, consecuentemente, proceder al pago de la indemnización de perjuicios por el no reintegro.

Afirmó que lo expuesto fue cumplido en el presente caso mediante las Resoluciones No. 087 y 106 de 2009, de las cuales se realizó el pago de doscientos ochenta y seis millones setenta y tres mil trescientos cuarenta y nueve pesos (\$286.073.349) por concepto de indemnización de perjuicios; y dieciséis millones setecientos cuarenta y tres mil cuatrocientos cuarenta pesos (\$16.743.440) como reliquidación del monto anterior.

Debido a los pagos realizados, consideró que “si bien es cierto que no se dio estricto cumplimiento a la orden de reintegro que impuso la sentencia aludida, sin embargo mi representado si procedió a darle cumplimiento mediante el pago de indemnización de perjuicios por el no reintegro, mecanismo aceptada por la actora, por lo que entonces ahora no puede alegar incumplimiento, toda vez que el REINTEGRO quedó subsumido con el pago de la aludida indemnización”.



Expresó que a pesar de que los actos que suprimieron el cargo de la actora fueron declarados nulos, dicho cargo no subsiste pues éste depende del presupuesto destinado para la Asamblea Departamental del Huila cuyos recursos no son suficientes para suplir el cargo requerido.

Asamblea Departamental del Huila.[15]

La Asamblea Departamental del Huila impugnó el numeral tercero de la sentencia de tutela del 13 de julio de 2012 y solicitó la revocatoria del numeral mencionado para ser excluido de la orden impartida.

Aseveró que, al no contar con personería jurídica, no podía dar cumplimiento a la sentencia de tutela en los términos previstos por la misma. En éste sentido afirmó que “ante la falta de Personería Jurídica por parte de la ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL HUILA, no es procedente ordenar a ésta Corporación Pública, el reintegro de la Accionante en los términos señalados en la Sentencia de Tutela Impugnada Parcialmente, como quiera que ésta no es Titular de Derechos y Obligaciones, siendo el real titular de Derechos y Obligaciones EL DEPARTAMENTO DEL HUILA, quien es el único obligado a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia de Tutela al contar con Personería Jurídica”

Sentencia de segunda instancia.[16]

La Sala tercera de Decisión del Sistema Oral del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en sentencia del 31 de agosto de 2012, revocó el fallo de tutela emitido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Neiva y, en su lugar, negó el amparo de los derechos solicitados por la señora Dennis Castillo Murcia.

Como primera medida adujo que la solicitud de la actora, encaminada a su reintegro dentro de la planta de personal del Departamento del Huila, resultaba improcedente al determinar que, a pesar de la globalidad de la planta que deben tener los entes públicos, la norma expresa que esta se extiende a las dependencias o divisiones de la estructura. Ahora bien, afirmó que la Asamblea Departamental no es una dependencia del Departamento del Huila y, por tanto, no es posible que su reintegro se realice dentro de los cargos pertenecientes a ésta última entidad.

Teniendo en cuenta la imposibilidad de reintegro de la actora dentro del Departamento del Huila, el ad quem consideró que conforme a las resoluciones emitidas por la Asamblea Departamental del Huila, por medio de las cuales se determinó que no existían cargos para el reintegro de la tutelante, configuró una imposibilidad física y jurídica para dar el cumplimiento estricto del fallo de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, hizo referencia a providencias emitidas por el Consejo de Estado en las cuales se decidieron casos similares al presente y en donde se determinó que no podía obligarse a la entidad demandada al reintegro pues resultaba imposible. En consecuencia, se procedió a ordenar el pago de la indemnización correspondiente.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1.- Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

### Problema jurídico

2.- En atención a lo expuesto, esta Sala de Revisión debe determinar si la Asamblea Departamental del Huila y el Departamento del Huila vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a la administración de justicia de la señora Dennis Castillo Murcia al haberle negado el reintegro laboral ordenado por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva mediante la declaración de imposibilidad física y jurídica para el cumplimiento del fallo por parte de la Asamblea Departamental del Huila y, en su lugar, proceder al reconocimiento de la indemnización correspondiente.

3.- A fin de resolver el asunto, la Sala se pronunciará sobre (i) la procedencia de la presente acción de tutela para el cumplimiento de una sentencia judicial; (ii) El cumplimiento del fallo como concreción del derecho al acceso a la administración de justicia; (iii) casos en los cuales existe una imposibilidad física y jurídica para dar cumplimiento a la orden original de un fallo judicial; y finalmente, se procederá a (iv) resolver el caso concreto.

La procedencia de la acción de tutela para el cumplimiento de una sentencia judicial

La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y permite a todas las personas interponer dicha acción constitucional para buscar la protección de sus derechos fundamentales. Además se encuentra regulada por el Decreto 2591 de 1991 “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

Dentro de las disposiciones contempladas en el decreto mencionado, se encuentran las causales de procedibilidad de la acción de tutela. Allí se establece, entre otras cosas, que cuando exista otro recurso o medio de defensa mediante el cual se pueda proteger los derechos del accionante, la acción de tutela resulta improcedente.[17]

En relación a lo anterior, en la sentencia T-272 de 2008 se afirmó que frente a “la procedencia de la acción de tutela para exigir el cumplimiento de providencias judiciales ejecutoriadas, esta Corporación ha establecido de manera general que cuando lo ordenado en la providencia incumplida es una obligación de hacer, como es el caso del reintegro de un trabajador[19], es viable lograr su cumplimiento por medio de la acción de tutela, pues los mecanismos consagrados en el ordenamiento jurídico no siempre tienen la idoneidad suficiente para proteger los derechos fundamentales que puedan verse afectados con el incumplimiento de una providencia”

En razón a todo lo expuesto se determina que la regla general establece que para el cumplimiento de las providencias judiciales, existen otros mecanismos judiciales a los cuales se debe acudir antes de acceder a la jurisdicción constitucional -como ejemplo de lo expuesto se evidencian los procesos ejecutivos que proceden para reclamar obligaciones claras, expresas y exigibles-. Sin embargo, en caso de que la obligación sea de hacer, la jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en determinar que no ha de exigirse el principio de subsidiariedad de la acción de tutela pues los medios previstos para el asunto no resultan idóneos frente a la protección de los derechos fundamentales del afectado.

El cumplimiento del fallo como concreción del derecho al acceso a la administración de justicia

El derecho de acceso a la administración de justicia es un derecho complejo que tiene

variados contenidos normativos entre los cuales se encuentra el cumplimiento de los fallos judiciales.

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

Es así como la Corte Constitucional, en la sentencia T-554 de 1992, determinó que el cumplimiento de las sentencias judiciales integra el derecho fundamental al debido proceso al considerar 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 (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.

“El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).

“Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huecas, carentes de contenido.

“La capital importancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las sentencias obliga a los jueces y tribunales adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, lo mismo que a la autoridad condenada al cumplimiento oportuno.”[20] -subrayado ausente en texto original-

De igual forma, en la sentencia T-553 de 1993 se consagró que:

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

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

De lo expuesto no queda duda que al incumplir una orden emitida dentro de un fallo judicial, se vulnera directamente los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de la persona a la cual resultó favorable la providencia

Ahora bien, es pertinente resaltar que no es exclusivo de la jurisprudencia constitucional colombiana el concluir que el cumplimiento de los fallos judiciales tiene carácter de derecho fundamental. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos también se ha manifestado en frente al tema y reflexionó, de forma detallada, sobre el carácter y los alcances de este derecho en el caso Baena Ricardo vs. Panamá, en donde consagró que “72. Una vez determinada la responsabilidad internacional del Estado por la

violación de la Convención Americana, la Corte procede a ordenar las medidas destinadas a reparar dicha violación. La jurisdicción comprende la facultad de administrar justicia no se limita a declarar el derecho, sino que también comprende la supervisión del cumplimiento de lo juzgado. Es por ello necesario establecer y poner en funcionamiento mecanismos o procedimientos para la supervisión del cumplimiento de las decisiones judiciales, actividad que es inherente a la función jurisdiccional[21]. La supervisión del cumplimiento de las sentencias es uno de los elementos que componen la jurisdicción. Sostener lo contrario significaría afirmar que las sentencias emitidas por la Corte son meramente declarativas y no efectivas. El cumplimiento de las reparaciones ordenadas por el Tribunal en sus decisiones es la materialización de la justicia para el caso concreto y, por ende, de la jurisdicción; en caso contrario se estaría atentando contra la *raison d'être* de la operación del Tribunal.”

Adicionalmente se adujo que la efectividad de las sentencias depende de su ejecución de modo que el derecho al acceso a la administración de justicia no se limita, únicamente, a llevar a cabo el proceso judicial y que éste termine con una decisión que determine los derechos y las obligaciones de las partes. Sino que también implica establecer mecanismos que garanticen la ejecución de las decisiones impartidas para que realmente se protejan los derechos fundamentales de quien los reclama.

La Corte Interamericana, coincidiendo con la Corte Constitucional, ha establecido que no basta con la existencia formal de los recursos y providencias judiciales, sino que éstos deben tener efectividad, es decir, deben dar resultados a las violaciones de derechos contemplados en la Convención.

Al respecto, aunque esta vez como doctrina, y no como referente jurisprudencial, resulta pertinente mencionar que la Corte Europea, al considerar la violación al artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el cual consagra el derecho a un juicio justo, concluyó en el caso *Hornsby vs. Grecia*, que

(...) este derecho sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca inoperante en detrimento de una de las partes. (...) La ejecución de las sentencias emitidas por los tribunales debe ser

considerada como parte integrante del 'juicio' (...) [22]. -subrayado ausente en texto original-

De esta forma encuentra la Sala suficientes elementos para concluir que el incumplimiento de las providencias judiciales constituye una vulneración a los derechos constitucionales de quien se ve beneficiado con la decisión, específicamente al derecho fundamental al acceso a la administración de justicia que no se limita a garantizar el acceso a los mecanismos judiciales preestablecidos sino que, contempla que las dediciones tomadas dentro de éstas sean efectivamente impartidas y cumplidas.

Casos en los cuales existe una imposibilidad física y jurídica para dar cumplimiento a la orden original de un fallo judicial.

La explicación sobre el alcance y sentido del cumplimiento de los fallos judiciales, como parte del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia, estaría incompleta si no se hace referencia a aquellos casos en que no se presentan los elementos fácticos o jurídicos necesarios para cumplir la orden original del fallo. Debe aclararse que no se trata de eventos en que se avale el incumplimiento de la orden judicial proferida; por el contrario, con el ánimo de alcanzar la satisfacción material del derecho involucrado, por encima de obstáculos formales que en su ejecución se encuentren, se han previsto formas alternas de cumplimiento del fallo que busquen la satisfacción del derecho al acceso a la administración de justicia siempre que la obligación original se aprecie como de imposible realización.

Para estos casos, la Corte Constitucional ha exigido, en primer lugar, la necesidad de probar, por la parte accionada, de forma eficiente, clara y definitiva la imposibilidad física o jurídica de llevar a cabo la orden original; y, como segundo elemento configurador de la situación, ha previsto el empleo de vías alternas para la satisfacción de los intereses del titular del derecho protegido en el fallo judicial, las cuales permitan equiparar sus consecuencias al cumplimiento de la orden judicial original, llegando, de esta forma, a la satisfacción material del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Como ejemplo de lo afirmado encontramos que la Corte Constitucional, en la sentencia T-587 de 2008, revisó un caso en el cual las tutelantes solicitaron la protección a sus derechos fundamentales vulnerados al haber suprimidos sus cargos - a pesar de haber sido restituidas en los mismos en razón al cumplimiento de un fallo de tutela - como resultado

de la liquidación definitiva de Empresa Nacional de Telecomunicaciones – Telecom -. Ante esta situación, solicitaron su reubicación en algún otro cargo de la administración pública nacional.

La Corte Constitucional determinó que las reestructuraciones de las entidades públicas debían llevarse a cabo salvaguardando los derechos fundamentales de los trabajadores por medio de la estabilidad laboral y, de no ser posible, la protección debía garantizarse mediante el pago de la indemnización de perjuicios. En éste sentido citó la sentencia T-512 de 2001 en donde la Corte “reafirmó la posibilidad de alterar las plantas de personal, pero dejó en claro que esas atribuciones de la administración están enmarcadas en el respeto de algunos criterios, en concreto la observancia de los derechos fundamentales, teniendo presente que “como regla general, los procesos de reestructuración deben procurar garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores”, y sólo cuando ello no es posible hay lugar al pago de la correspondiente indemnización.”

Así, esta Corporación concluyó que, en aquella ocasión, no era procedente el reintegro laboral pues la empresa demandada había desaparecido del mundo jurídico; además, no era posible incorporarlas dentro de otra entidad ya que exigía un empleo con equivalencia de funciones que asegurara el adecuado desempeño de la labor asignada. En consecuencia, ante la imposibilidad de continuar con el cumplimiento de la obligación prevista en la parte resolutive de la sentencia de tutela por parte de la empresa, se estableció una indemnización de perjuicios que mitigara los daños causados a las actoras.

De forma similar, en la sentencia T-001 de 2010, la Corte estudió un caso en el cual un ex trabajador de Adpostal -empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional- indicó que, mediante el fallo de acción de tutela, se ordenó su reintegro al cargo que ocupaba al momento de su desvinculación. Sin embargo, y sin tener en cuenta que el tutelante se encontraba próximo a acceder a su pensión de vejez, la empresa suprimió su cargo y dio por terminado el contrato laboral al momento en que finalizó el proceso de liquidación de la entidad accionada. Para el caso mencionado, este Tribunal determinó que “La protección laboral reforzada de que gozan las personas beneficiarias del retén social y la garantía de estabilidad laboral de que son titulares, no es absoluta, se halla limitada en el tiempo, y sólo puede extenderse hasta la culminación del proceso de liquidación de la entidad. En otras palabras, una vez culminado dicho proceso y extinguida jurídicamente el organismo,



concluye la protección que otorga dicho beneficio, por carecer de fundamento de hecho y de derecho para ser aplicada”. De modo que, la protección de este tipo de condiciones fácticas y jurídicas para hacerlo. [23]

De lo expuesto se concluye que, esta Corporación ha reconocido la existencia de eventos en los cuales, ante una imposibilidad física y jurídica por parte de la entidad accionada para dar cumplimiento a la orden original del fallo; es procedente acudir a otros medios que permitan equiparar la protección del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia o que mitiguen los daños causados a la persona afectada. Lo anterior se permite siempre y cuando se haya probado, de forma clara y precisa, la existencia de la imposibilidad aludida.

Por último, encuentra la Sala que otras Cortes han coincidido con esta postura frente a la imposibilidad física y jurídica para dar cumplimiento de los fallos judiciales. Como posición jurisprudencial relevante para el caso que ahora se resuelve, es conducente mencionar que entre las corporaciones judiciales que coinciden con la posición ahora señalada se encuentra el Consejo de Estado, tribunal que ha afirmado, como se expondrá más adelante, que no es posible obligar a una entidad a llevar a cabo algo que le resulta imposible; para esos casos, se ha aceptado acudir ante otros medios que permitan satisfacer las pretensiones del accionante frente a la protección de sus derechos fundamentales.

Siendo este el contexto jurisprudencial existente respecto del cumplimiento de providencias judiciales como materialización del derecho fundamental de acceso a la justicia, pasa la Sala a dar solución al problema jurídico planteado.

### Caso concreto

1.- En el caso bajo estudio, la señora Dennis Castillo Murcia consideró vulnerados sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso ya que la Asamblea Departamental del Huila expidió una resolución en la cual declaró la imposibilidad material y jurídica de cumplir estrictamente el fallo del 3 de julio de 2009, del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva, en el cual se ordenó el reintegro de la actora al cargo que venía desempeñando al momento de la supresión del mismo o a uno de igual o superior categoría. Ante la imposibilidad de cumplir lo ordenado por el juez de instancia, la entidad demandada procedió al pago de una indemnización de perjuicios.

En razón a lo expuesto, esta Sala de Revisión debe determinar si la Asamblea Departamental del Huila y el Departamento del Huila vulneraron los derechos fundamentales de la tutelante al no haber reintegrado a la accionante en un cargo igual o superior al que desempeñaba y, en su lugar, haber procedido al pago de una indemnización de perjuicios como equivalente al cumplimiento del fallo judicial –indemnización diferente a la primera pagada, que tuvo lugar con ocasión de la supresión del cargo-, al declarar la imposibilidad física y jurídica de llevar a cabo el reintegro laboral.

2.- Antes de pasar a desarrollar el problema jurídico, es pertinente analizar la procedencia de la acción de tutela en revisión.

Como se mencionó en la parte considerativa, la acción de tutela es un mecanismo subsidiario debido a la naturaleza que ostenta. De ahí que deben agotarse todos los medios alternos existentes para poder solicitar el amparo de sus derechos fundamentales por medio de la jurisdicción constitucional.

Ahora bien, cuando el fin de la acción constitucional es lograr el cumplimiento de una sentencia judicial, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que es necesario haber agotado la vía de la justicia ordinaria para lograr el cumplimiento de lo ordenado. No obstante, los tribunales constitucionales han determinado que, cuando la sentencia judicial contiene una obligación de hacer la exigencia del principio de subsidiaridad se reduce, en razón a que, a pesar de que la parte actora cuenta con un proceso ejecutivo para obtener el cumplimiento de la obligación, dicho mecanismo no es idóneo para el amparo de sus derechos.[24]

La existencia de la regla antes mencionada habría sido suficiente para concluir la procedencia de la presente acción. No obstante, encuentra la Sala que, a pesar de no ser necesario el agotamiento estricto de la vía ordinaria –por medio de un proceso ejecutivo– para el presente caso, la accionante acudió ante dicha vía, como se demuestra dentro del acervo probatorio. En efecto, en el expediente se encuentran las copias del proceso ejecutivo iniciado en busca del cumplimiento de la sentencia emitida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva[25].

Con base en lo anteriormente expuesto, la acción de tutela resulta procedente en el caso en estudio.

3.- Respecto del asunto de fondo, encuentra la Sala que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva, por medio de la providencia emitida el 3 de julio de 2009, resolvió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Dennis Casillo Murcia en contra de los actos administrativos expedidos por la Asamblea Departamental del Huila y el Departamento del Huila, por medio de los cuales se suprimió su cargo. El fallo declaró la nulidad de los actos administrativos y ordenó “condenar al DEPARTAMENTO DEL HUILA- ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL HUILA a reintegrar a los señores [...] DENNIS CASTILLO MURCIA [...] a los cargos en los que se venían desempeñando al momento del retiro del servicio, o a otro de igual o superior categoría, junto con el pago de los sueldos, prestaciones sociales, emolumentos y demás haberes causados y dejados de percibir desde el día de su desvinculación y hasta la fecha en que se produzca en reintegro”

A pesar de existir la orden expuesta, la Asamblea Departamental publicó las Resoluciones 087 y 106 de 2009 en las cuales afirmó que no cuenta con el presupuesto suficiente para llevar a cabo el reintegro de la actora ya que la planta de personal de la Asamblea fue modificada en razón a una reducción del presupuesto departamental.

Acto seguido, el Departamento del Huila pagó, a la actora, una indemnización de perjuicios con el fin de dar cumplimiento de la sentencia judicial que ordenó reintegro. Allí argumentó que la jurisprudencia y las normas referentes al tema permiten que, ante la imposibilidad de llevar a cabo el reintegro laboral, se procede al pago de perjuicios que se causaron a quien reclama los derechos.

La peticionaria, inconforme con las actuaciones de la parte accionada, inició un proceso ejecutivo para reclamar el mandamiento de pago de su derecho, pero los jueces de instancia negaron dicha solicitud. En razón a ello, la actora procedió a interponer la presente acción de tutela con el fin de lograr el cumplimiento de la providencia que ordena su reintegro laboral.

4.- A continuación, la presente Sala debe determinar si la entidad demandada vulneró los derechos de la tutelante al haber declarado la imposibilidad material y jurídica para reintegrar a la actora al plantel de la Asamblea Departamental y, en su lugar, haber realizado el pago de una indemnización de perjuicios en aras de pretender dar cumplimiento a la orden impartida por el Juez Administrativo.

5.- En el presente asunto, encuentra la Sala que existen diferentes formas de interpretación frente a lo que debe entenderse como cumplimiento de la sentencia proferida por el Juez Administrativo y, por consiguiente, diversas maneras de satisfacer las exigencias del derecho a la administración de justicia:

i) La primera, y más clara, es la realización de la acción ordenada por el juez en la providencia judicial, es decir, el reintegro de la accionante al mismo cargo o a uno equivalente o superior al que ocupaba; y

ii) La segunda, la declaración de imposibilidad de realización de la acción prevista en la providencia judicial y, en consecuencia, la compensación del perjuicio que dicha imposibilidad acarrea en quien exige el cumplimiento. Es decir, la declaración, por medio de un acto administrativo proferido por el Departamento del Huila – Asamblea Departamental, de imposibilidad para el reintegro de la señora Castillo Murcia, dando cuenta de las causales que soportan dicha imposibilidad y, consecuentemente, el pago de la indemnización que compense los perjuicios causados a la accionante.

Como respaldo a esta afirmación, resulta conducente un asunto análogo resuelto por el Consejo de Estado. En aquella oportunidad la parte actora exigía el reintegro ordenado por un fallo judicial; la parte accionada declaró su imposibilidad para el cumplimiento de la orden referida al reintegro pues todos los cargos de su plantel administrativo se trataban de carrera administrativa y, aquellos que eran de superior jerarquía, ostentaban requisitos especiales que no eran cumplidos por el demandante. En consecuencia, la entidad demandada realizó el pago de todas las prestaciones dejadas de percibir como concepto de indemnización de perjuicios. Allí el Consejo de Estado consideró que

“... La supresión de cargos obedece a la modificación de las plantas de personal de las entidades estatales, como consecuencia de la adaptación a una nueva estructura orgánica y a la redistribución de competencias y recursos, que deviene del principio constitucional según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales (art. 209). La decisión judicial que ordena el reintegro a un cargo suprimido en el marco de un proceso de reestructuración administrativa hace imposible, en principio, el reintegro al empleo que ocupaba el demandante, con mayor razón si en la nueva planta de personal no existen cargos equivalentes al suprimido. Si no existe el cargo, tampoco hay funciones por cumplir,

lo que conduce, en aplicación de un criterio de razonabilidad y para evitar que se produzcan consecuencias absurdas, a que no se justifique la permanencia del servidor en la administración y a que carezca de causa legal para devengar salario; de no entenderse así se desconoce la prohibición del artículo 122 de la Carta, según el cual no puede existir empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento.

Por ello, debe darse prevalencia al interés general que conlleva el ejercicio de la facultad de reestructuración administrativa, orientando a la racionalización del gasto público y a la eficiencia y eficacia en la gestión pública. En este caso, ante la imposibilidad del reintegro, el derecho particular del demandante encuentra satisfacción en el reconocimiento de los salarios dejados de devengar desde el momento de la supresión del cargo hasta la notificación del acto administrativo que determine las causas que imposibilitan el reintegro ordenado. Lo contrario sería mantener indefinidamente una obligación de hacer que se tornaría irredimible y que desnaturalizaría el objetivo de la supresión del empleo, como es la racionalización del gasto público...” [26]

“[e]l Tribunal acierta cuando sostiene que el cierre total del lugar donde prestaban el servicio los demandantes hace imposible el reintegro, porque esa es una verdad axiomática. Más aún, para que una obligación exista es necesario que sea física y jurídicamente posible, de manera que una persona no puede obligarse por un acto o declaración de voluntad a cumplir lo imposible y de la misma manera el juez no puede gravar al demandado, con una decisión judicial suya, a que cumpla un hecho o un acto materialmente imposible. Cuando el hecho debido se torna imposible, la obligación original (de dar, hacer o no hacer) se resuelve en una de indemnizar perjuicios, de modo que lo que jurídicamente procede es la demanda judicial de los perjuicios”.

De lo anterior se concluye que el principio de decisión en casos análogos al ahora resuelto ha sido que i) cuando una entidad, obligada a realizar un reintegro laboral en cumplimiento de un fallo judicial, demuestra adecuada y suficientemente que no cuenta con un cargo en el cual reintegrar a la parte actora, y así cumplir con la obligación original consagrada en la parte resolutive de la sentencia, no se puede exigir, de forma estricta, la realización de dicha orden ya que existe una causa real acerca la imposibilidad física y jurídica de su cumplimiento y, por tanto, no ha de obligarse a la entidad condenada a hacer lo que le resulta imposible. En consecuencia, ii) el cumplimiento -que en todo caso debe

darse- tendrá lugar a través de un subrogado –generalmente de tipo pecuniario- que compense los perjuicios que la imposibilidad de cumplir el fallo judicial causa en el accionante, lo que, en casos análogos al estudiado, se produce por medio de la indemnización de perjuicios al accionante o a la persona afectada. iii) Uno de los casos en que se puede presentar una imposibilidad en el cumplimiento de la decisión judicial que ordena un reintegro, es aquel en el cual ha sido suprimido el cargo en el que debe realizarse el reintegro como consecuencia de una reestructuración administrativa y, por consiguiente, resulta imposible crearlo de nuevo o reintegrar a la persona dentro de algún cargo similar o superior dentro de la misma entidad. Ante este supuesto de hechos, la jurisprudencia ha aceptado que la satisfacción al derecho del afectado se lleve a cabo por medio del pago de la indemnización de perjuicios.

6.- Ahora bien, frente a la imposibilidad material y jurídica para el cumplimiento del fallo al que se hace referencia en el presente caso, corrobora la Sala que, de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, el Departamento del Huila se vio obligado a realizar un programa de saneamiento fiscal y financiero que permitiera mitigar los problemas económicos del departamento para poder entrar dentro de los indicadores establecidos por la Ley 617 de 2000 -en la cual se determinó la categorización para los Departamentos de acuerdo a su capacidad de gestión administrativa y fiscal conforme a su población e ingresos corrientes de libre destinación-.[27] Dicho programa se ordenó mediante el decreto 1167 de 2004[28], en el cual se consideró que “con el fin de superar la problemática descrita y lograr la reestructuración planteada, EL DEPARTAMENTO autónomamente decide acometer el Plan de Ajuste Fiscal que le facilite acceder a los apoyos de la Nación y a los recursos de crédito de acuerdo a los Decretos 192 y 735 de 2001”.

Dentro del mismo decreto se determinó, entre otras cosas, que se debía recategorizar al Departamento del Huila en categoría tercera a partir del 2005[29]; además que era necesario “[a]justar las transferencias a la Asamblea Departamental teniendo en cuenta que la remuneración de los actuales diputados de la Asamblea del Huila será aquella vigente al momento de su posesión y las prestaciones sociales serán las establecidas en la Ley 6°. De 1945 y demás disposiciones que la adicionen o reformen. La Asamblea Departamental ajustará su nómina y sus gastos generales conforme a la categoría en la cual quede el Departamento del Huila.”

Como se vislumbra de lo transcrito, se decidió que la Asamblea Departamental debía ajustarse a los porcentajes presupuestales que exigía la tercera categoría y estableció el monto que se tendría para su funcionamiento. Así, la Asamblea Departamental del Huila se vio obligada a realizar una reestructuración administrativa y, en consecuencia, a la supresión de varios cargos dentro de los cuales se encontraba el que desempeñaba la actora -Auxiliar Administrativa Código 550, Grado 36-.

La Sala corrobora lo afirmado por la entidad demandada pues, la Resolución No. 091 del 18 de octubre de 2012[30], por medio de la cual se adopta el manual de talento humano de la Asamblea Departamental del Huila, expedido por la mesa directiva de la Asamblea, establece su estructura administrativa; en este cuerpo normativo se prevé que la misma está compuesta por el presidente, primer vicepresidente, segundo vicepresidente -cargos ocupados por quienes ostentan la calidad de diputados de la Asamblea-, secretaria general -elegido/a por la asamblea para un período de un año- y un auxiliar administrativo -único cargo de carrera administrativa-.

En consecuencia, la única posibilidad con que contaría la Asamblea Departamental del Huila para reubicar a la accionante en un cargo igual o superior al ocupado por ella, se presenta respecto del cargo de auxiliar administrativo. Sin embargo, dicho cargo no se encuentra vacante, por consiguiente, ordenar el reintegro de la accionante a dicho cargo implicaría desconocer los derechos de quien se encuentra ocupando el mismo -ya sea que su nombramiento haya sido en propiedad (como resultado de un concurso de méritos) o en provisionalidad-.

Adicionalmente, encuentra la Sala que la entidad demandada emitió las Resoluciones 087[31] y 106[32] de 2009 en las cuales dio cuenta de su imposibilidad financiera, física y jurídica para crear el cargo que permitiera dar cumplimiento a la orden de reintegro laboral de la actora. Dentro de los argumentos mencionados se afirmó que “los gastos de la Asamblea pasan de totalizar en el 2003 la suma de \$2.839,8 Millones a totalizar \$2.406,9 Millones en el 2004 y \$1.383,8 Millones en el 2005, con una reducción del 15.24% y 51.27% respectivamente.//Este ajuste, consolidó con la reducción de la planta de personal, racionalización de los gastos generales entre otros, de tal forma que permitiera el funcionamiento de esta Corporación para mantenerse dentro de los máximos legales fijados por el ordenamiento legal.”

En este sentido, sostuvo que, debido a que el Departamento del Huila pasó a tercera categoría, se afectó el nivel de transferencias que pasó a “destinar una transferencia del 60% del total de la remuneración de diputados para atender los gastos de funcionamiento, a destinar el 25% de la remuneración para atender los gastos de funcionamiento de la Corporación”

Es pertinente mencionar que contra dichas resoluciones se interpuso los recursos procedentes y su solución se dio dentro de los términos establecidos por la ley.

De todo lo expuesto, aparece probado en el expediente que i) se llevó a cabo la efectiva supresión de cargos y que, actualmente, la Asamblea Departamental del Huila se encuentra imposibilitada para contar con el mismo número de personal con el que contaba antes; ii) el presupuesto para el funcionamiento de la Asamblea Departamental fue notablemente reducido ante el desarrollo del programa de saneamiento fiscal y financiero del departamento; y iii) actualmente la Asamblea no cuenta con la posibilidad de ampliar el plantel del personal.

Situación que no se ha modificado desde el año 2009, pues el departamento del Huila actualmente clasificado como un departamento de tercera categoría, de acuerdo al artículo 1º del decreto 1295 de 2011 -folios 26 a 28, cuaderno 2-.

Lo anterior conduce a la Sala a concluir sobre la imposibilidad de la Asamblea para cumplir la orden original del fallo del juzgado Segundo Administrativo de Neiva; en consecuencia, no resulta jurídicamente viable obligar a la Asamblea al reintegro de la tutelante, pues actualmente no existe un cargo en el cual pueda ser reubicada.

Siendo clara la imposibilidad del reintegro de la accionante dentro de la planta administrativa de la Asamblea Departamental del Huila, la acción a seguir, de conformidad con todo lo expuesto en la presente providencia, corresponde al pago de la indemnización de perjuicios causados a la actora. Frente a este asunto, encuentra la Sala que el Departamento del Huila, mediante la Resolución No. 248 de 2009 “Por la cual se da cumplimiento a un fallo proferido por el juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva”, procedió a realizar el pago de la indemnización de perjuicios correspondiente a la tutelante. Ésta indemnización fue reliquidada por la Resolución 105 de 2010 y, finalmente, confirmada por la Resolución 680 de 2010[33].



7.- Teniendo en cuenta todo lo expuesto, considera la Sala que no es desproporcionado considerar que el departamento del Huila – Asamblea Departamental dio cumplimiento a la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva, el 3 de julio de 2009, a través del pago de la indemnización de perjuicios otorgado a la accionante dentro de las Resoluciones 248 de 2009 y 680 de 2010. Esta forma de cumplimiento no vulneraría el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia de la señora Castillo Murcia, pues estaría justificada por la imposibilidad física y jurídica de reubicarla en dicha entidad.

8.- Por otro lado, es pertinente mencionar que dadas las especificidades de los elementos fácticos que rodean el caso concreto de la presente acción de tutela, fue necesario apartarse de los preceptos estipulados por esta Corporación en los cuales se ha afirmado que, en casos de imposibilidad de reintegro laboral, la entidad accionada debe iniciar un proceso ante la jurisdicción correspondiente que determine si el reintegro resultaba posible o no y, finalmente, establezca la indemnización a pagar, cuando a ésta haya lugar[34]. En la ocasión referida, la sala Octava de Revisión estudió un caso en el cual el tutelante reclamaba el cumplimiento de la orden impartida por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito Bogotá, la que había sido confirmada por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá, en la cual se ordenaba el reintegro del actor dentro de la CAJA DE CRÉDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO EN LIQUIDACIÓN. La entidad accionada declaró su imposibilidad para proceder al reintegro en razón a que se encontraba en liquidación. Allí, la Sala afirmó que “una vez proferida la orden de reintegro contra una entidad, ésta no puede, aduciendo encontrarse en proceso de liquidación, sustraerse al cumplimiento de la misma mediante la simple expedición de un acto administrativo que declare su imposibilidad para cumplirla. Debe, entonces, iniciar proceso ordinario ante la jurisdicción ordinaria laboral para que sea ésta quien determine si el reintegro efectivamente no resulta posible, atendiendo las actuales circunstancias en que se encuentra la entidad y, de igual forma, precise la indemnización para compensar al extrabajador”.

Observa la Sala que, para el caso en estudio, dicho precedente no resulta aplicable, pues dentro del acervo probatorio se evidencia con documentos de carácter general y público, sobre los cuales existe la presunción de legalidad, la veracidad de las razones dadas por la Asamblea Departamental del Huila en relación a la imposibilidad de reintegrar a la peticionaria. En este sentido, se reitera, la inexistencia de una vacante dentro de la

Asamblea Departamental del Huila y la imposibilidad de ampliar la planta del personal de la misma, son obstáculos legales que impiden el reintegro de la tutelante dentro de la entidad accionada.

9.- Por último, se descarta la posibilidad de reintegrar a la actora dentro de una entidad del Departamento del Huila distinta a la Asamblea Departamental –pretensión incluida en la acción interpuesta-, pues la orden impartida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Neiva, dentro del fallo de nulidad y restablecimiento del derecho del 3 de julio de 2009, se dirigió al “DEPARTAMENTO DEL HUILA- ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DEL HUILA”, quiere decir que es la Asamblea la obligada a dar cumplimiento a la orden judicial, siendo mencionado el Departamento por ser el ente con personería jurídica dentro del cual se engloba la Asamblea. En consecuencia, para la Sala no cabe duda que la única entidad obligada a dar cumplimiento de la orden emitida es la Asamblea Departamental del Huila, lo que hace inviable la pretensión de la actora.

De conformidad con todo lo expuesto, la Sala negará el amparo solicitado.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia de tutela proferida el treinta y uno (31) de agosto de dos mil doce (2012) por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila por las razones expuestas en la presente providencia.

Segundo.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MARIA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Folios 35- 44, cuaderno 2.

[2] Folio 108, cuaderno principal.

[3] Folios 108-110, cuaderno principal.

[4] Folios 29-32, cuaderno 3.

[5] Folios 39-43, cuaderno 3.

[6] Folios 44-46, cuaderno 3.

[7] Folios 55-61, cuaderno 3.

[8] Folios 62-64, cuaderno 3.

[9] Folios 70-76, cuaderno 3.

[10] Folios 77-86, cuaderno 3.

[11] Folios 62-64, cuaderno principal.

[12] Folios 66-76, cuaderno principal.

[13] Folios 83-95, cuaderno principal.

[14] Folios 99-107, cuaderno principal.

[15] Folios 116-118, cuaderno principal.

[16] Folios 46-67, cuaderno 2.

[17]“CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.” (...)

[18] Sentencia T-631 de 2003. De igual forma se ha tenido un argumento similar como en la T-096 de 2008, T-832 de 2008, T-657 de 2011, T-134 de 2012, T-047 de 2013, entre otras.

[19] Ver entre otras, sentencia T-323 de 2005, T-395 de 2001, T-084 de 1998.

[20] Reiterado en sentencias T-962 de 2001; T-882 de 2003; T-599 de 2004; T-360 de 2007; y T-937 de 2007, entre otras.

[21] Cfr. Caso Barrios Altos. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros). Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 28 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Suárez Rosero. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Caballero Delgado y Santana. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Garrido y Baigorria. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Blake. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Benavides Cevallos. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros). Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Loayza Tamayo. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de

Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Cantoral Benavides. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Bámaca Velásquez. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros). Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso Castillo Páez. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; Caso del Tribunal Constitucional. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero; y Caso Hilaire, Constantine y Benajmin y otros. Cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2003, considerando primero.

[22] *Hornsby v. Greece* judgment of 19 March 1997, ECHR, Reports of Judgments and Decisions 1997-II, para. 40; y cfr. *Antonetto c. Italie*, no. 15918/89, para. 27, CEDH, 20 juillet 2000; e *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], no. 22774/93, para. 63, ECHR, 1999-V. [Versión Oficial: “[...] that right would be illusory if a Contracting State’s domestic legal system allowed a final, binding judicial decision to remain inoperative to the detriment of one party. [...] Execution of a judgment given by any court must therefore be regarded as an integral part of the ‘trial’ [...]”]. Citado por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso *Baena Ricardo v. Panamá*, op. Cit., párrafo 81.

[23] Véase también en sentencias como la T-570 de 2006, T-971 de 2006, T-645 de 2009, entre otras.

[24] Frente a la procedencia de la acción de tutela, sin necesidad de haber agotado los mecanismos ordinarios, en los casos en los cuales se solicita el cumplimiento de una obligación de hacer véase en sentencias como la T-631 de 2003, T-096 de 2008, T-832 de 2008, T-657 de 2011, T-134 de 2012, T-047 de 2013, entre otras.

[25] La primera instancia del proceso ejecutivo fue resuelta por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Neiva el 7 de septiembre de 2011. (Folios 70-76, cuaderno 3)

La segunda instancia correspondió a la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila quien emitió su fallo el 9 de mayo de 2012. (Folios 77-86, cuaderno 3)

[27] Lo mencionado consta en los siguientes decretos expedidos por la Gobernación del Huila: Decreto 1295 de 2011 “Por el cual se fija la categoría del Departamento del Huila para la vigencia del 2012” y en donde se decretó que el Departamento del Huila correspondía a TERCERA CATEGORÍA. Decreto No. 1186 de 2004 “por el cual se categoriza al Departamento del Huila para la vigencia del 2005” en el cual se estableció en TERCERA CATEGORÍA al Departamento del Huila.

Decreto 1167 de 2004 “por el cual se adopta el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero del Departamento del Huila”

[28] Folios 35-44, cuaderno 2.

[29] En concordancia con lo ordenado, la Gobernación del Huila expidió el Decreto 1186 de 2004 en el cual se decretó: “ARTICULO PRIMERO.- Establecer en Tercera Categoría al Departamento del Huila para el año 2005”

[30] El Manual de Talento Humano de la Asamblea Departamental del Huila se puede encontrar en su página web con la siguiente dirección:  
<http://www.huila.gov.co/documentos/2012/asamblea/manual%20talento%20humano.pdf>

[31] Folios 29-32, cuaderno 3.

[32] Folios 39-43, cuaderno 3.

[33] Concluyendo de esta forma con un pago de doscientos ochenta y seis millones setenta y tres mil trescientos cuarenta y nueve pesos (\$286.073.349) más la reliquidación de dieciséis millones setecientos cuarenta y tres mil cuatrocientos cuarenta pesos (\$16.743.440).

[34] Sentencia T-323 de 2005. En el mismo sentido, pueden consultarse las sentencias T-1020 de 1999 y T-272 de 2008.