COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/047/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/047/02
Expediente	T-453.631
Fecha	1999-09-24
Sala	Sala el
Magistrado ponente	Dr ALVARO TAFUR GALVIS Debe
Partes	el Municipio de Cali, contra el Juzgado Quince Civil del Circuito de esa ciudad. Lo anterior, porque el Municipio de Cali, int

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela En Materia Laboral
- /Medio De Defensa Judicial
- Principio A Trabajo Igual Salario Igual
- Proceso Judicial
- Medio De Defensa Judicial
- Accion De Tutela Contra Sentencia De Tutela

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Específico de una controversia laboral mediante la cual se pretenda alcanzar por los trabajadores o empleados una nivelación salarial, por encontrarse desempeñando funciones de mayor jerarquía y responsabilidad que las que les

Texto completo

T-047-02 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-047/02 ACCION DE TUTELA EN MATERIA LABORAL -Improcedencia general /MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL -Pago retroactivo de nivelación salarial Frente al caso específico de una controversia laboral mediante la cual se pretenda alcanzar por los trabajadores o empleados una nivelación salarial, por encontrarse desempeñando funciones de mayor jerarquía y responsabilidad que las que les corresponden, por ser aquellas distintas a las establecidas para el cargo para el cual fueron contratados o vinculados, con el fin de obtener la remuneración que les corresponde por las labores realmente desempeñadas, la Corte ha negado el amparo constitucional declarando la incompetencia de la jurisdicción constitucional para resolver el asunto, por tratarse de una controversia de tipo legal, la cual tiene señalada sus propios medios de defensa judicial. El supuesto bajo estudio en relación con la pretensión de nivelación salarial no ofrece controversia constitucional alguna en tanto los excepcionales requisitos de procedibilidad a los que se ha hecho referencia no se cumplen, pues a los 131 funcionarios accionantes se les está pagando su salario y su mínimo vital no se encuentra afectado, como quiera que de la pretendida nivelación no depende su subsistencia y la de sus familias, circunstancia que resulta suficiente para concluir que a los solicitantes no se les está afectando el mínimo vital y se encuentran en condiciones de ventilar la controversia en la jurisdicción ordinaria.

PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL -Juez constitucional debe decidir qué mecanismo resulta idóneo para protección Como quiera que el principio de igualdad no responde a un criterio formal y genérico totalizante de las situaciones fácticas puestas en un plano de comparación, es factible que existan tratamientos desiguales de orden salarial siempre que en estos se reúnan los presupuestos constitucionalmente admitidos para que exista una diferencia de trato sin discriminación, como, se reitera, son la objetividad y razonabilidad en la fundamentación del trato desigual, las que pueden estar relacionadas con situaciones atinentes a la cantidad y calidad del trabajo, a la especialidad del mismo, etc. Cuando ese trato diferenciado en el campo de las relaciones laborales proviene de una práctica discriminatoria, el trabajador puede solicitar la protección del derecho a la igualdad, por la vía ordinaria. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corte mediante la unificación efectuada en la Sentencia SU 547 de 1997, cuestiona la efectividad e idoneidad de esa vía para asegurar una protección eficaz de la igualdad, en razón a los limitados alcances de las facultades de los jueces ordinarios para controlar en forma inmediata su vulneración; de esta manera, se ha abierto la vía de la tutela para que los trabajadores reclamen la protección ese derecho irrenunciable. En consecuencia, el juez constitucional deberá decidir frente al caso particular qué mecanismo resulta idóneo para la protección del derecho a la igualdad laboral, ya que sólo en los casos en los cuales el medio de defensa judicial ordinario resulte ineficaz la tutela se vuelve procedente o ante la inminencia de un perjuicio irremediable.

PROCESO JUDICIAL -Requisitos para que se disponga en éste nivelación salarial Para que en un trámite judicial pueda disponerse la nivelación de los salarios, tal decisión debe soportarse y estar precedida de un estudio probatorio detallado y riguroso propio de los procesos ordinarios, en el cual, durante el término probatorio se le permita al juez confrontar la situación particular de cada uno de los accionantes y, muy especialmente, al demandado ejercer su derecho de defensa. Para el caso presente, no es diáfano como se llega a las conclusiones expuestas, pues tampoco aparece de manera evidente una circunstancia de arbitrariedad que suponga que la discriminación tenga lugar en relación con todos los accionantes cuyas pretensiones se despacharon favorablemente.

PRIMA TECNICA -Restricciones y requisitos para reconocimiento y pago Ya se advirtió en la sentencia T-1117 de 2001, el artículo 3o. del Decreto 1661 de 1991 fue modificado en el sentido de restringir el acceso a la prima técnica, disponiendo que la misma se reconocería únicamente en relación con los niveles directivo, asesor y ejecutivo. Además de las restricciones para su acceso con posterioridad al decreto que la estableció, existen requisitos de diferente índole -entre ellos el certificado de disponibilidad presupuestal que fuera avalado por esta Corte en la sentencia C-018 de 1996- que deben ser verificados para el reconocimiento y pago de la misma. Estas condiciones de acceso a la prestación no se constataron de manera alguna al momento de ordenar su pago por el juez de tutela de segunda instancia del proceso sujeto a revisión, por lo que se observa un exceso en el ejercicio de sus atribuciones, ya que no existe un título cierto en relación con las obligaciones reclamadas por los accionantes y no obstante esto, dicho funcionario procedió a reconocerlas y ordenar su cancelación, en contra de lo expresado por la jurisprudencia de esta Corporación de manera insistente.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL -Reclamación de prestaciones extralegales La Corte ha expresado que el no pago de las prestaciones complementarias al salario o su falta de reconocimiento no conduce a la vulneración del mínimo vital de los accionantes y su reclamación debe llevarse a cabo mediante los mecanismos ordinarios.

ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA -Improcedencia No cabe controvertir entonces mediante acción de tutela una sentencia de tutela, la cual tiene fijada por la Constitución un mecanismo particular de revisión, dada sus características como instrumento de protección de los derechos fundamentales. Para la Sala el criterio general en materia de no procedibilidad de acciones de tutela contra decisiones de tutela, encuentra en esta ocasión una clara oportunidad de ser aplicado, máxime cuando las sentencias controvertidas por supuesta vía de hecho han sido seleccionadas para revisión por parte de esta Corporación. Cabe recordar además que el cuestionamiento a los fallos de

tutela versó sobre el juicio de procedencia de la acción como elemento constitutivo e inescindible de los mismos, al tiempo que los cuestionamientos a las actuaciones del juez de tutela se referían a la sentencia misma. En consecuencia y en consideración a lo expresado anteriormente, la única alternativa para manifestar inconformidad con dichas decisiones, era la intervención de la parte interesada en el proceso de selección para revisión ante la Corte Constitucional, como efectivamente sucedió.

Referencia: expedientes T-453.631 y T-505.648 (acumulados) Acción de tutela instaurada por Claudia Leonor Agudelo y otros contra el Alcalde y el Contralor del municipio de Cali, Valle del Cauca.

Acción de tutela instaurada por la Alcaldía Municipal de Cali contra el Juzgado 15 Civil del Circuito de la misma ciudad. Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil dos (2002). La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA:

En los procesos de revisión de tutela: 1. T-453.631, de los fallos adoptados por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Cali y el Juzgado Quince Civil del Circuito de esa misma ciudad, dentro de la acción de tutela instaurada, mediante apoderado judicial, por Claudia Leonor Agudelo, José Alberto Aguirre Ruíz, Deyanira Aldana, Sandra Patricia Alzate, Germán Antury Cuellar, Lina E. Arboleda Girón, Liliana Arce García, Mary Edith Arias Díaz, Maricel Ariza Torres, Jesús M. Astudillo Romero, Luz Marina Barrero Escobar, José Bechara Ramírez, Alexandra Bejarano Rodríguez, Hugo Alonso Bohorquez N., José Daniel Buitrago Rico, Luz Dary Calvache Rengifo, Maricel Camilo González, Gloria Campos B., Edda Evir Cardozo Córdoba, Rosa Amalia Casas G., Alvaro Casas Navia, Luz Elizabeth Castillo, Jonh Jairo Castro Gamboa, Jorge Edison Cerezo Sarria, Lucy Cifuentes Alarcón, Ofelia Cobo de Salamanca, M. Del Pilar Cuevas Vélez, Germán de la Cruz Retatallack, Orieta Zoraya De la Hoz Campo, Fernando Echeverry E., Lorena Escandón Guarnizo, Magnolia Franco Ch., Francisco Franco Martínez, Héctor Fabio Gallego, Tulio Nelson Galves Rojas, Walter García Ayala, Beatriz García, José Luis García Collazos, Rosalba García Martínez, Piedad González Bonilla, María Dolores González G., Rosalía González, Luz María Grajales O., Diego Julian Granja G., Franki Ramiro Guiran, María Cristina Hincapie H., Gustavo Holguín Becerra, Ana Cristina Hurtado G., Adriana Hurtado Vásquez, Luz Yaneth Idarra Millán, Hernán Jiménez Alonso, Araceli Librero Benítez, Carmenza Llanos Peñaranda, Nancy López Cabrera, Moisés Lozano Girón, Olga Lucía García Zapata, Nory Machado Molina, Orlando Marín M., Antonio J. Marín Salagado, Fanny Martínez Paz, Hortencia Martínez R., Olmedo Mazuera Sarria, Nelly Amparo Medina, Ilsa Medina Rodríguez, Jesús Alonso Mejía Millán, Janeth Molina Soto, Martha Mondragón Pretel, Jorge Héctor Monsalve M., Nober Moreno Montenegro, Diógenes Moreno Pereira, Gilberto Moreno Salazar, Adiela Mosquera Durán, Clara Muñoz Alvear, Martha Lucía Muñoz Cortés, Gloria A. Muñoz C., Stella Murgueitio de M., Ana Cristina Murillo Ortiz, Alberto Naranjo, Armando Navia Cifuentes, Luz Mery Ocampo de G., Luis Fernando Oquendo M., Oswaldo Ordoñez Moreno, Fabio A. Ortega Benítez, Angela L. Ortiz Vásquez, Eduardo Oviedo Rengifo, Gladys Pabón Erazo, Gloria Palomino Victoria, José J. Parra Arboleda, Luz Mary Pérez López, Héctor E. Pérez Rincón, Maribel Periaza Muriel, Luz Erli Pineda Gómez, Elvia Plazas Pascuas, Histor G. Ramírez Abadía, Luz Marina Ramírez de A., Martha Lucinda Ramírez M., Uriel de Jesús Ramírez M., María Eugenia Ramírez, Amparo Rengifo Hernández, Amparo Reyes Orozco, Gladys H. Riascos Luna, Doris Rincón Toro, M. Elsy Rodríguez Moreno, William Rodríguez, Alexander Romero Ibagón, Nancy M Romero Triviño, Elsa Lily Ruíz, Stella Saavedra de Navia, Deyba Mireya Salazar de R., José Joaquín Salinas Sánchez, Luis Alfredo Santillana Rosero, Luz Marina Suárez Lasso, Isabel Cristina Tamayo García, Orlando Torres Soto, Freddy Triviño Lopera, Magaly Ruth Valencia, Gonzalo Vega Ortiz, Nidia Velasco Tirado, Luz Viviany Vélez Franco, Jorge Eliécer Vera Losada, Liliana Vidal L., Alejandro Vidal Peña , José Omar Villanueva V., Orfilia Vinasco Acosta, Jorge Horacio Zuluaga Hoyos, Jairo Cadavid Levin, Cesareo Ceballos Parra, José Angel Delgado Gutiérrez, Javier Mina León,

Eleazar Mosquera Parra y Wilson Salinas Márquez contra el Alcalde y el Contralor del municipio de Cali, Valle del Cauca.

2. T-505.648 , de los fallos adoptados por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia dentro de la acción de tutela instaurada por la alcaldía municipal de Cali contra el Juzgado 15 Civil del Circuito de la misma ciudad.

I. ANTECEDENTES 1. Precisión sobre la metodología de la presente revisión Mediante auto del 21 de junio del año 2001, la Sala de Selección Número Seis de esta Corporación decidió seleccionar para revisión el expediente T-453.631 y repartirlo para su estudio a la Sala Octava de Revisión de Tutelas. Posteriormente, mediante auto del 2 de octubre del año 2001 la Sala de Selección Número Diez al escoger para revisión el expediente T-505.648 ordenó acumularlo al anterior expediente. Así las cosas, la presente Sala procederá primero al estudio y decisión del expediente T-453-631 y con base en las conclusiones que allí se alcancen, se adelantará el análisis del expediente T-505.648 2. Expediente T-453.631 2.1 La demanda de tutela y las pretensiones Los accionantes dentro de éste proceso, actuando mediante apoderado judicial, manifiestan que son empleados al servicio de la alcaldía y de la contraloría del municipio de Cali y que estas entidades les han vulnerado los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, a la primacía de la realidad sobre las formalidades y a la seguridad social, porque, a su juicio, han sido objeto de discriminación salarial desde el momento de su vinculación a dichas entidades.

En efecto, aclaran que, a pesar de haber sido asignados en cargos de mayor jerarquía, con mayores cargas laborales y mayores responsabilidades que aquellas para las cuales fueron inicialmente nombrados, hasta la fecha no se les reconoce y paga el salario correspondiente a esas nuevas funciones ejercidas.

Luego de citar diversas sentencias de esta Corte, sobre el derecho fundamental al salario móvil, el reajuste anual de salarios y la igualdad salarial, así como los principios que rigen el Estado social de derecho, los actores señalan que en diversas oportunidades, de manera verbal y escrita, han solicitado a las entidades accionadas que sus salarios se igualen al nivel más alto que devengue un similar, en la mayoría de los casos desde la vinculación, así como que se les reconozca la debida indexación.

Indican que a pesar de que todos cuentan con un mismo nombramiento, desempeñan las mismas funciones y laboran en las mismas condiciones de modo, tiempo y lugar, en los cargos de secretaria, técnico, profesional universitario, auxiliar, auxiliar administrativo, existen diferentes escalas salariales al interior de cada uno, dentro de las cuales ellos devengan los salarios más bajos, respecto del más alto existente para cada cargo, sin que medie justificación alguna. Por lo tanto, estiman vulnerado su derecho al trabajo por no haber obtenido el reconocimiento del salario acorde con el cargo que desempeñan.

Manifiestan, además, que se les ha vulnerado el derecho a la igualdad y al trabajo en “condiciones dignas y justas” por cuanto no se les ha reconocido y pagado la prima técnica a la que tienen derecho, de conformidad con el Decreto 1661 de 1991 [1] y su Decreto Reglamentario 2164 del mismo año, que la establecieron para todos los funcionarios que prestan sus servicios a las entidades del orden territorial, pero que en el municipio de Cali y en su contraloría se ha venido aplicando sólo a algunos de ellos. Agregan que dicha prestación se ha aplicado materialmente en un caso que fue revisado por esta Corporación en la sentencia T-346 de 1998, la que transcriben en su totalidad.

De otra parte, sostienen que se les ha violado el derecho al debido proceso y se ha desconocido la concertación sindical, toda vez que el alcalde municipal de Cali, mediante los Decretos 731 y 745 del 21 y 24 de septiembre de 1999, eliminó las prestaciones extralegales establecidas en el Decreto 0216 de 1990 [2] , sin que previamente se hubiera adelantado la acción de nulidad del mismo, lo cual consideran debió hacerse, según lo dispuesto en la sentencia T-345 de 1998 de esta Corporación.

Así mismo, observan que se ha desconocido lo dispuesto en los artículos 41 a 43 de la Ley 11 de 1986 y en el Decreto 1333 de 1986 respecto del régimen prestacional de los servidores públicos municipales.

Con fundamento en todo lo anterior los accionantes formulan las siguientes peticiones: i.) La nivelación salarial, al grado más alto de cada cargo, desde el momento de vinculación, con la correspondiente indexación y, en caso que alguno o algunos de los cargos hayan cambiado de denominación, dicha nivelación se hará con el cargo equivalente cuya nueva nomenclatura haya sido adoptada por la administración municipal. Indican que esto mismo fue ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias T-345, T-346 y T-707 de 1998, las cuales anexan al escrito de la demanda.

Respecto de Inés Judith Ortíz, Alex Van Arcken Sánchez, William Alonso Cañas Ayala, Lucrecia Ramos Morales, María Cristina Valencia, Clara Ofir Romero, Freddy Solís Molinero, Bernardo Paz Delgado y Gustavo Adolfo Holguín, señalan que se trata de casos especiales de primacía de la realidad.

ii.) El cumplimiento del Decreto 1661 en los términos de las sentencias C-18 de 1996, T-346 de 1998 y T-459 de 1999 y respecto de quienes tiene derecho a prima técnica, con retroactividad al momento en que nace el derecho, con la correspondiente indexación.

iii.) El incremento anual decretado para los trabajadores que devenguen hasta dos salarios mínimos legales mensuales, y para quienes estén por encima de ese tope se haga a partir del 1º de enero de 2000, “por lo menos en el índice de inflación calculado por el gobierno (mínimo 9.2%)”, y con base en lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1433 de 2000.

iv.) El restablecimiento de “las prestaciones” que les han sido suprimidas, hasta cuando se pronuncie la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

v.) Se prevenga al alcalde y al contralor municipales de Santiago de Cali para que en lo sucesivo y en los pagos de salarios, incluyan los montos correspondientes a los conceptos que se ordenen pagar.

2.2 Contestación de la demandada 2.2.1 Alcaldía de Cali La alcaldía, mediante apoderado, manifiesta que la parte accionante en ningún momento establece de manera concreta y directa frente a quien o qué se produce la desigualdad denunciada por los actores, “máxime cuando los cargos, se encuentran establecidos con sus niveles o grados salariales precisamente por la diferencia de funciones, responsabilidades y demás situaciones que se soportan en las funciones desplegadas por cada servidor, en actos administrativos emitidos por la autoridad competente” . Y agrega que en caso de que algún servidor público observe ilegalidades en esos actos, cuenta con la posibilidad de demandarlos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir con otro medio de defensa judicial, porque de lo contrario sería desnaturalizar el proceso de tutela.

También indica que los accionantes podrían estar pretendiendo, a través de la tutela impetrada, el ascenso, la mejora en el salario y el cambio de cargo, con desconocimiento de los preceptos constitucionales sobre selección o concurso que rige el sistema de carrera administrativa, según los méritos y calidades de los aspirantes y del mandato que establece que no existirá cargo sin funciones establecidas en la Constitución, ley o reglamento (C.P., arts. 125 y 122, respectivamente). Así mismo, expone que los accionantes estarían actuando en contravía de las disposiciones legales y reglamentarias sobre estos temas, es decir de las contenidas en la Ley 27 de 1992 y sus Decretos Reglamentarios, la Ley 443 de 1998, específicamente el artículo 65 de ésta que establece el Sistema General de Nomenclatura y Clasificación de Empleos y del Decreto Ley 1569 de 1998 que “reglamentó dicho Sistema” en los entes territoriales, organizando los niveles jerárquicos y el ajuste de las plantas de personal de esos entes a la nomenclatura única, en un término de tres meses, con la orden de incorporación de los empleados públicos a las mismas.

Además, precisa que los manuales de funciones específicos de la alcaldía permiten al jefe inmediato asignar funciones a sus subalternos de acuerdo con la naturaleza del empleo, para cumplir con los fines del Estado, de manera que, si los accionantes están cumpliendo funciones que no son las realmente plasmadas en dichos manuales para el cargo al cual está vinculado, sino las de otro empleo "éstas responden a necesidades del Servicio y atención a la Comunidad" , pues su labor cumple un fin social y constituye un interés general que prima.

De otra parte, puntualiza que en la administración central municipal los salarios están reglamentados en escalas salariales debidamente definidas, pues el Acuerdo 01 de 1996 que reformó la estructura de la Administración y creó las escalas salariales a las cuales deben sujetarse los cargos, en el artículo 507 define la estructura salarial y establece que estará conformada por clases, con sus respectivas asignaciones salariales. En consecuencia, no puede el alcalde, ni ningún otro funcionario asignarle un salario distinto al salario del cargo que ocupa, pues estaría excediendo los límites legales de su competencia. Además, señala que la dirección de hacienda municipal impide realizar cambios que impliquen incremento de costos pues se violaría el artículo 122 constitucional, "porque no existe disponibilidad presupuestal para un salario superior, ya que la proyección presupuestal se hace con valores reales de los emolumentos de cada cargo y no en supuestos ilegales" .

En consecuencia, considera que la acción de tutela no debe emplearse como medio para lograr un ascenso sujeto a la carrera administrativa, ni para reclamar sueldos y prestaciones originados en una supuesta desigualdad inexistente, ya que la vinculación ha sido de orden legal y reglamentario y existen fundadas razones que justifiquen el trato diferente.

De manera que, la acción de tutela no es el mecanismo para solicitar la nivelación salarial, afirmación que se apoya en la Sentencia No. 184 de octubre 13 de 1999 del Tribunal Superior de Cali, Sala Laboral, que resaltó que la procedencia de la tutela está sujeta a la inexistencia de otro medio judicial y a la configuración de un perjuicio irremediable y, además, que según la Sentencia T-079 de la Corte Constitucional, la igualdad salarial debe reclamarse por la vía ordinaria y no por la de la tutela, puesto que "los petentes tienen la vía ordinaria, ante los jueces... para formular sus reclamaciones de A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL demostrando el término de comparación y correspondiendo al patrono probar que el trato desigual se justifica razonablemente".

Por todo lo anterior, solicita al juez de instancia abstenerse de conceder la tutela pues esta es improcedente ante la existencia de otros recursos o medios de defensa judiciales, como sería la jurisdicción contencioso-administrativa, en el evento de que se quisiera demandar la nulidad de los actos administrativos que ordenaron las reestructuraciones, toda vez que no existe violación alguna del derecho a la igualdad, pues la distinción está justificada en la Constitución, la ley y el Acuerdo 06 de 1996.

2.2.2 Contraloría municipal de Cali A continuación se exponen los principales argumentos de defensa formulados por esta entidad. La extensión en los mismos se debe a la complejidad del asunto al cual han hecho mención.

En efecto, la entidad manifiesta que la diferenciación salarial que invocan los actores como vulnerada de sus derechos encuentra su justificación en la normativa vigente. Aclara que con base en la Sentencia C-534 de 1993 de la Corte Constitucional, el concejo municipal de Cali expidió el Acuerdo No. 28 de 1993, por el cual se suprimieron, a partir del 1o. de enero de 1994, las auditorías que ejercían el control fiscal sobre las entidades descentralizadas de ese municipio, es decir ante el Instituto de Reforma Urbana y Vivienda de Cali - INVICALI, la Empresa Municipal de Servicios Varios de Cali – EMSIRVA y las Empresas Municipales de Cali – EMCALI. En consecuencia, se ordenó la fusión de aquellas a la contraloría municipal, creándolas como dependencias suyas, bajo la denominación de auditorías delegadas y conservando las respectivas plantas de cargos, manuales de funciones y requisitos mínimos, el régimen salarial y prestacional vigente.

Así mismo, se ordenó la incorporación de todo el personal que al momento de la supresión se encontraba nombrado y ejerciendo las funciones propias del cargo.

Ahora bien, sobre dicho Acuerdo 28 de 1993 señala que “determina para la contraloría una estructura provisional, con su respectiva planta de cargos provisional, lo que conllev[ó] a que se mantuviera, igualmente, las cuatro (4) escalas salariales existentes en cada una de las Auditorías incorporadas y fusionadas, incluida la de la Contraloría Municipal a la cual, como ya se dijo, se incorporaron respetando las plantas de personal, nomenclatura y escalas salariales y manuales do (sic) funciones y Requisitos Mínimos. El referido Acuerdo, en su artículo 9°, dispuso un plazo (Mayo 30 de 1994) para que el Contralor Municipal presentara un proyecto de Acuerdo que consolidará las cuatro (4) estructuras y regímenes existentes.” Y agrega que “en cada una de las Plantas de Cargos que ordenó incorporar, existen cargos que bajo la misma nominación o denominaciones diferentes, no obstante, bajo el cumplimiento al parecer de igual función, su asignación salarial era diferente entre ellos el Motorista, lo cual por sí sólo, no es un indicador de que en la práctica los niveles de responsabilidad y funciones fuesen los mismo (sic), según Manuales de Funciones que para cada planta de cargos correspondían (...)”.

La entidad demandada expresa que como resultado de lo anterior, como quiera que la incorporación debía operar de manera integral bajo una misma dirección, “ en la práctica las funciones aparentemente iguales, por los diferentes niveles de responsabilidad que en la realidad les corresponde asumir, al final de cuentas terminaron no siendo iguales”.

Pone como ejemplo el caso de las oficinas o asesores jurídicos de las cuatro plantas incorporadas que atendiendo una misma función, para efectos de la integralidad funcional que permitiera ejecutar el control fiscal, tuvieron que centralizar su función de asesoría jurídica en cabeza de la oficina perteneciente a la planta de cargos de la contraloría. De esta manera, las áreas asesoras jurídicas vieron disminuidas sus responsabilidades frente a la subordinación que les generó la centralización de la función, “sin embargo los salarios eran distintos”.

Adicionalmente, puntualiza que las circunstancias planteadas no fueron fruto de la discrecionalidad o capricho del contralor municipal del momento, ni aún del mismo concejo municipal. El contralor municipal en cumplimiento del plazo para presentar el respectivo Acuerdo de reestructuración de la contraloría municipal radicó oportunamente el mismo pero sólo hasta el 18 de septiembre de 1996 el concejo municipal lo aprobó, mediante el Acuerdo No. 07 que dicta las normas pertinentes para “la organización y funcionamiento de la Contraloría, estableció la estructura orgánica y funciones básicas por áreas, estructura salarial y planta de cargos;

adicionalmente le otorgó facultados (sic) al Contralor Municipal para expedir el Manual de Funciones y Requisitos Mínimos de los empleos, de conformidad con la planta de cargo (sic), establecida por el mismo Acuerdo”.

En este punto del memorial, el representante de esta entidad se extiende en la explicación de la situación de unificación de las plantas de las cuatro auditorías, con el fin de justificar la diferencia de denominaciones y de salarios en la planta finalmente adoptada en la contraloría municipal. Manifiesta que, técnica y presupuestalmente, fue imposible definir niveles salariales que contuvieran la totalidad de la dispersión salarial de los cargos consignados en el Acuerdo 28 de 1993, así “las asignaciones que superaban la curva unificada establecida en el acuerdo 07 de 1996, no fue posible incluirlas en la escala salarial establecida para cada nivel jerárquico, ya que al hacer la nivelación con estos valores máximos, tenía repercusiones considerables en el presupuesto de la Entidad, debido a que su crecimiento est[á] definido en la ley y acotado por el Indice de precios al Consumidor (Leyes 166 de 1994, 179 de 1994, 225 de 1995 y Decreto 111 de 1996);

es decir que el crecimiento del presupuesto de las Contralorías Municipales est[á] limitado por un factor fijo (I.P.C.), mientras que el crecimiento no tanto salarial sino Prestacional, por su carácter retroactivo, conlleva a ejecutar el presupuesto, en un futuro cercano, s[ó]lo con las apropiaciones de servicios personales y cuentas asociadas (salud,

pensiones, riesgos profesionales y parafiscales), tal como se certifica en la Constancia expedida por el Director Administrativo y Financiero (E) (....)".

A continuación, precisa que con el fin de no vulnerar los derechos salariales de quienes percibían una asignación que superaba la establecida en la curva salarial unificada, definida en el Acuerdo 07 de 1996, en el parágrafo del artículo 40 de éste Acuerdo se determinó que "[l]os funcionarios de la Contraloría Municipal o de las Auditorías delegadas, cuya asignación básica mensual, al momento de la incorporación sea superior a la del cargo correspondiente en la planta de cargos, aprobada en el presente Acuerdo, conservarán tal asignación" . La situación descrita se subsanaría en el tiempo, según la entidad, con lo señalado en el mismo Acuerdo en el artículo 42 ya que "[e]n armonía con lo dispuesto en el artículo 38 del presente Acuerdo, quienes ocuparen las vacantes que surjan con posterioridad a la vigencia d la nueva planta de cargos, las asumirán en nivel y clase salarial determinadas para el cargo".

El contralor municipal, mediante la Resolución OP. 696 del 18 de noviembre de 1996, incorporó el personal que venía laborando en la contraloría a la planta de cargos establecida en el Acuerdo 07 de 1996, con las asignaciones básicas que percibían los funcionarios que superaban la estructura salarial allí fijada. Posteriormente, el concejo municipal en cumplimiento del artículo 66 de la Ley 443 de 1998 y para adoptar la nomenclatura y clasificación de cargos determinada en el Decreto 1569 de 1998, expidió el Acuerdo 21 de 1998, "en el cual, además, se determinaron grados salariales y planta de cargos por cada uno de los niveles jerárquico existentes en la Organización" .

A través de la Resolución 866 del 30 de diciembre de 1998, se incorporó al personal que venía laborando en la contraloría, a la planta de cargos establecida en ese Acuerdo, respetando las asignaciones básicas devengadas por los funcionarios que superaban la estructura salarial fijada en esa disposición.

Por último, la entidad aclara que en los archivos activos e inactivos no se encontraron antecedentes de solicitudes de nivelaciones salariales formuladas ante la administración anterior por los accionados.

De las recibidas por la administración actual, se refiere a la petición formulada por el señor Eleazar Mosquera y otros (16 de febrero de 1999), la cual fue objeto de estudio, análisis presupuestal y discusión jurídica entre los interesados y las directivas de la entidad, creándose una Comisión con representantes de ellos y de la administración (Resoluciones OP–160 del 14 de abril de 1999 y OP–183 del 11 de mayo de 1999), la cual se reunió los días 17 y 24 de marzo y 6 de abril de 1999 suspendiéndose a petición de los representantes de los peticionarios, sin que a la fecha se haya vuelto a reunir (enero de 2001).

En consecuencia, la entidad accionada solicita al juez de tutela negar las pretensiones por cuanto los actos administrativos expedidos por esa entidad, "se encuentran soportados en los Actos Administrativos, expedidos por el Concejo Municipal de Santiago de Cali, específicamente en los Acuerdos Nos. 28 de diciembre 14 de 1993, 07 de septiembre 18 de 1996 y 21 de diciembre 4 de 1998, los cuales se encuentran vigentes y gozan de la presunción de legalidad, hasta tanto se declare su nulidad por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa".

Además, insiste en que la presente tutela no reúne los requisitos de procedibilidad, pues para la demostración de la violación del derecho a la igualdad se requiere de la existencia de un perjuicio irremediable que no existe y de un análisis de fondo que permita esclarecer las situaciones de hecho, dentro de un proceso ordinario con mayor amplitud a la otorgada en el proceso sumario de la tutela.

Por último, precisa que este asunto ya fue dirimido para uno de los actores, el señor Eleazar Mosquera Perea, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, mediante Sentencia No. 64 del 7 de septiembre de 1999, la cual no accedió a sus pretensiones por encontrar improcedente la tutela solicitada, la que a su vez fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia a través de providencia del 6 de octubre del mismo año.

2.3. Decisiones judiciales objeto de revisión 2.3.1. Fallo de primera instancia El Juzgado Segundo Civil Municipal de Cali, mediante fallo del 22 de enero de 2001, concedió la tutela solicitada, de los derechos a la igualdad, a la remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo y a la seguridad social, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Indica que los derechos cuya protección se reclama son de orden constitucional y fundamental, de conformidad con los preceptos de los artículos 11, 25, 48 y 53 superiores.

No obstante, estima que se trata de un "concierto de afectación en los derechos" que la Carta Política otorga y defiende a las personas, desde su Preámbulo.

Las obligaciones laborales que tiene la alcaldía accionada con sus empleados adquieren el carácter de compromiso estatal "que no son gracia ni concesión" y que deben cumplirse de manera concreta, real y eficaz ya que su incumplimiento no admite como justificación la circunstancia secundaria de "la situación que afronta" el municipio, pues de ello resultan afectados y comprometidos tanto el derecho a la vida, como los demás conexos con él.

De la misma manera, respecto del derecho a la igualdad, el juzgado sostiene que, de conformidad con la legislación, es claro que si la persona nombrada para ejercer un cargo desempeña funciones de otro diferente al del nombramiento, debe recibir el salario asignado al que realmente desempeña; lo contrario, sería desmejorar al trabajador y afectar la calidad de vida, toda vez que el contrato de trabajo es un contrato realidad, bajo el entendido que las personas trabajan, como principio general, para tener unos ingresos que les permita vivir en condiciones dignas y justas.

En cuanto al derecho al trabajo, indica que se viola cuando no se cumple con la remuneración mínima vital, ni se garantiza el pago oportuno de los sueldos, que de contera trae la violación de tratados y convenios internacionales. Además, trae a colación los principios y demás mandatos constitucionales, tales como, que Colombia es un Estado social de derecho, regido por fines esenciales que garantizan protección, no-discriminación, bienestar, prosperidad y justicia que, según afirma, fueron consignados en la Sentencia T-418 de 1996 de esta Corporación.

Todo lo anterior lo sustenta, además, con apoyo en las sentencias T-246 de 1992; T-344, T-167 y T-260 de 1994; T-063 y T-163 de 1995; T-565, T-146 y T-437 de 1996; SU-519, T-267, T-01, T-087 y T-273 de 1997; T-011, T-075, T-366, T-205 y T-161 de 1998; T-308 y SU-995 de 1999 de la Corte Constitucional, fallos que, en su criterio, "por tener identidad de objeto con el sub examine, este juzgado no sólo los comparte sino que además los acoge y aplica al caso particular, estándose así a lo resuelto en ellos;

esto es de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3º. Del Decreto 1382/2000." En consecuencia, ordena a la alcaldía municipal de Cali, "lo mismo que contra la CONTRA LA CONTRALORIA MUNICIPAL", y a su representante legal que "proceda a nivelar al grado salarial mas alto de cada cargo de los accionantes, teniendo en cuenta que al momento de su vinculación se encontraban en situación de discriminación, sumas que deberán ser cancelados (sic) con INDEXACION, tomando como base la igualdad material con funciones iguales sin importar la denominación que estos (sic) tuvieren o en el cargo que de mayor jerarquía estuvieren nombrados o que de hecho actualmente desempeñen".

Así mismo, previene a la entidad accionada para que no vuelva a incurrir en la conducta que dio lugar a la presente acción. Y en auto de adición, señaló un término de 30 días para el cumplimiento de lo ordenado.

- Impugnación La anterior providencia fue apelada, de un lado, por las entidades accionadas, ya que estiman que existe otro mecanismo de defensa judicial adecuado para la protección invocada por medio de la tutela, como es, la solicitud de nulidad de los actos administrativos correspondientes.

De otro lado, el apoderado de los demandantes impugnó la decisión judicial por haberse omitido pronunciamiento sobre las pretensiones acerca de la prima técnica y de restablecimiento de las prestaciones extralegales. En los respectivos

memoriales de impugnación, las partes reiteran los mismos argumentos expuestos en los acápites 2.1 y 2.2 antes relacionados.

2.3.2. Fallo de segunda instancia El Juzgado Quince Civil del Circuito de Cali, mediante fallo del 15 de marzo del año en curso, confirmó la sentencia proferida por el a quo , por las razones que se exponen enseguida:

El fallador, con fundamento en las sentencias T-131 de 1993, T-01 de 1992, C-543 de 1992 de esta Corte que tratan sobre la procedencia de la acción de tutela cuando el medio de defensa ordinario no es idóneo o eficaz, así como de la prevalencia del derecho sustancial y la necesidad de dar protección al solicitante dadas sus especiales condiciones (sentencia T-190 de 1999) sostiene que "si bien es cierto, que las acciones tendientes a nivelar los salarios de los empleados del municipio y la contraloría pueden solicitarse a través de la vía judicial, también es cierto que no es el medio eficaz para lograr restaurar la violación de los derechos conculcados." Con apoyo en las sentencias SU-519 de 1997, SU-547 de 1997, que trae en cita, agrega que "[n]o es aceptable que la ley, los contratos, los acuerdos , los convenios ni las realidades menoscaben la dignidad humana, la libertad y el derecho de los trabajadores, pues de permitirse estaríamos aceptando la violación del artículo 53 superior." -subraya original- Reafirma su argumento citando apartes de la sentencia T-707 de 1998 de la Corte, en el caso de EMCALI, en la que, según afirma, "se ordenó la cesación de la discriminación salarial reinante en aquella empresa local ordenando la Nivelación Salarial a quienes se les estaba vulnerando su derecho fundamental a la igualdad." Respecto de la violación de los derechos al trabajo y a la igualdad, transcribió segmentos de las sentencias T-387 de 1998, T-079 de 1995, nuevamente la SU-519 de 1997, C-023 de 1994, C-106 de 1995, C-654 de 1997, T-510 de 1993, C-410 de 1996.

A continuación, el ad quem sostiene que de las pruebas que obran en el expediente, se desprende que el nivel de responsabilidad que tienen los accionantes en los diferentes cargos no va acorde con la norma que lo establece [3] y que supuestamente aplican, pues las responsabilidades que se les ha asignado a algunos de los accionantes son mayores que las correspondientes al cargo.

Ahora bien, en cuanto a la inexistencia de disponibilidad presupuestal señala que "si bien la administración es autónoma y debe consultar la necesidad para efectos de atribuir funciones y salarios tenemos que esos decretos no pueden ser violatorios de la Constitución, actos que si bien tienen otra vía judicial no es la más eficaz para que termine la violación (…). A pesar de fundamentarse también en la facultad constitucional que tiene el alcalde para fijar los emolumentos de acuerdo a las funciones del cargo, tenemos que dicha norma no se debe aplicar en forma aislada sino que se debe compaginar con el artículo 53 de la C.N., en razón de que ella consagra la efectividad de los derechos fundamentales de las personas (…)." En cuanto a la solicitud de nivelación salarial continúa señalando que "[n]o es comprensible la posición de los accionados al ampararse en que el empleado no fija, ni discute condiciones laborales como formas de vinculación o desvinculación, si al rompe se ve que sus condiciones de trabajo no se han asignado en forma equitativa y si bien, es un hecho cierto, ello no es óbice para que la administración viole y reglamente de manera arbitraria las funciones de los diferentes cargos. (…) Por ello el querer determinar otro salario a las mismas funciones, es violar la Constitución Política, por cuanto este salario es producto de un procedimiento de normas menores que ella, debiendo su contenido y alcance ser compatibles con la remuneración y la labor realizada. Es que la administración y la contraloría deben ajustarse y planificar para poder dar cumplimiento a los derechos fundamentales de quienes le prestan un servicio a la comunidad. La prueba de que dicha violación se dio la suministran los documentos allegados, pues esta (sic) dado por la equivalencia material de labor realizada por quienes ocupan un mismo cargo con el mismo grado." También sostiene que "si los accionantes no devengan el mismo salario que los señalados para igual categoría, dicha igualdad se rompe al no darse el mismo trato debiendo nivelarse los salarios de los accionantes, si se tiene en cuanta que en las pruebas enviadas por el municipio de Cali y la Contraloría municipal a (sic) despacho, como es planta de cargos y relación de salarios operan diferentes grados de salario para un mismo cargo, sin que las accionadas justificaran el

porque (sic) de esta diferencia.” Y agrega que esta situación es similar a la estudiada por la Corte en la sentencia T-707 de 1998. Afirma que “[e]l caso de la Contraloría municipal, es idéntico en cuanto a la violación del derecho a la igualdad y al trabajo, pues el evento de suprimirse auditorías delegadas ante las diferentes entidades municipales y fusionarse a la Contraloría, no es óbice para que se de (sic) la vulneración de tales derechos, de tal suerte que deberá nivelarse los salarios de los accionantes de dicha entidad teniendo en cuenta el salario mas (sic) alto, desde el momento en que se suscitó tal situación, esto es, desde que se suprimieron y fusionaron otras entidades municipales con el ente fiscalizador.” En conclusión, manifiesta que se trata de evidentes discriminaciones salariales ya que “tanto en las pruebas aportadas por las entidades accionadas éstas no justificaron en los diferentes actos administrativos de vinculación de los servidores públicos del orden Municipal, tanto en el Municipio de Santiago de Cali, como de la Contraloría el que cada vinculación estuviese sustentada en capacidad profesional y personal de los empleados, así como el criterio de eficacia, eficiencia o de méritos, pues no parece (sic) probado que los distintos niveles salariales para un mismo cargo obedecieran a ésta (sic) clase de fundamentaciones. Por el Contrario, aprecia ésta (sic) instancia que solamente en el cargo de agente de tránsito aparece un solo nivel salarial, para los demás cargos no existe fundamentación concreta que permita justificadamente establecer que cada nivel salarial asignado dentro de un mismo cargo obedezca a situaciones objetivas como las enunciadas.” De manera que, sobre el caso de los empleados de la contraloría distrital, indica que el concejo municipal fusionó el control fiscal, en cumplimiento de la sentencia C-534 de 1993 de esta Corte, pero que la discriminación persistía antes de dicha fusión. Censura las disposiciones del Acuerdo 28 de 1993 que estableció para la Contraloría “una estructura provisional, planta de personal provisional, constituida por las cuatro escalas salariales existentes en cada una de las auditorías incorporadas y fusionadas, incluida la contraloría Municipal a la cual se incorpora, respetando las plantas de personal, nomenclatura y escalas salariales y manuales de funciones y requisitos.” Aún cuando en el artículo 9o. del mismo Acuerdo se hubiere dispuesto de un plazo para que el Contralor municipal presentara un proyecto para consolidar las cuatro estructuras y regímenes existentes.

Para resaltar la violación del derecho a la igualdad, transcribe apartes de las afirmaciones hechas al respecto por la contralora y cita una serie de normas con base en las que estima que los entes accionados no demostraron “que la asignación de distintos salarios dentro de un mismo cargo se encontraba sustentada en situaciones de méritos, de estudios, de formación profesional, o experiencia laboral.” Por último, frente a la solicitud de los actores para el reconocimiento de prima técnica, manifiesta que, una vez revisados los listados de funcionarios y empleados que la reciben en la contraloría y en la administración central del municipio de Cali, “emerge sin duda alguna, primero, que esta (sic) ha sido reconocida; segundo, que no existe en la información ninguna razón por la cual se reconozca a unos y a otros no; tercero, no se conoce el mecanismo jurídico particular que al interior de las Entidades demandadas reglamenten la concesión o negación de este rubro y, cuarto, que en el caso de los accionantes -en principio, según el Decreto 1661 de 1991- les asiste el derecho de obtenerla”.

En consecuencia, tuteló el derecho a la igualdad y ordenó al contralor y alcalde municipal de Cali que, en el término de 48 horas siguientes a la notificación del fallo, “asignen en cuanto los que correspondan a cada Entidad y profieran el acto administrativo por el cual se les reconozca la Prima Técnica de que trata el Decreto 1661 de 1991 o uno cualquiera otro de los criterios que sirvieron de causa para asignarla en dichas dependencias. El valor deberá cancelarse debidamente indexado.” Finalmente, en relación con las prestaciones extralegales, establecidas en el Decreto 0216 de 1990 de la administración de Cali, y que venían siendo reconocidas por el municipio, observa que esas situaciones laborales ya reconocidas debieron respetarse, más aún con la expedición de la Ley 11 de 1986. Además, “respecto de esta pretensión de los accionantes ni la Alcaldía ni la Contraloría se pronunciaron en sus escritos de contestación y demás, por tanto se presumen ciertos al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 del decreto 2591/91.” Por ello, ordenó su pago desde el momento de la vulneración del derecho.

La señora contralora municipal de Cali le solicitó al Juzgado Quince Civil del Circuito de esa ciudad aclaración de este fallo, respecto de los servidores públicos de la contraloría municipal, para efectos de cumplir con lo ordenado pues, considerando que se han realizado diferentes modificaciones salariales (tres en total) en la entidad y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 del C.S.T. que consagra tres (3) años sobre la prescripción para reclamar derechos laborales, no es claro desde qué momento se deben realizar las liquidaciones a los actores.

Por su parte, el alcalde municipal de Cali solicitó, al mismo Juzgado, la aclaración del fallo y su nulidad (Fls 183-199 del expediente T-505.648), considerando:

i.) que no está definido desde cuándo se debe realizar la nivelación salarial por lo que manifiesta que "[e]n caso de no revocarse" el fallo se conceda un término de 3 a 6 meses para cancelar lo ordenado, ii.) que no hay claridad respecto al establecimiento de las prestaciones extralegales, toda vez que los Decretos en que se fundamentaban ya no existen por lo que es improcedente decretarlas, así como advierte que existen otros medios y procedimientos para su solicitud, y iii.) que el fallo es producto del error en que los actores hicieron incurrir al Juzgado, pues no manifestaron bajo la gravedad del juramento que por los mismos hechos y derechos ya se habían proferido fallos de tutela por lo que la decisión actual debe anularse o revocarse y, además, deben compulsarse copias para que se investigue dicha situación.

iv.) Finalmente pide, coadyuvado por el Defensor del pueblo, que el juzgado solicite que el fallo sea revisado por la Corte Constitucional. El Juzgado Quince Civil del Circuito de Santiago de Cali respondió las anteriores solicitudes, mediante auto interlocutorio del 23 de marzo de 2001, en los siguientes términos.

De conformidad con el artículo 309 del C.P.C. y la jurisprudencia constitucional -cita la sentencia C-136 de 1999-, la aclaración del fallo debe referirse al concepto o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que se encuentren contenidas en la parte resolutiva de la respectiva providencia, de tal suerte que no se confunda con el recurso de reposición que, por su naturaleza, tiende a la revocatoria o reforma de la sentencia.

Así pues, señala que el fallo ha sido claro y preciso cuando en su parte motiva determina que la nivelación salarial deberá hacerse desde el momento en que se dio la discriminación y como esa discriminación es salarial, resulta entonces que dicha nivelación incluye cualquier otro factor salarial.

En cuanto a la prima técnica, respecto de los actores que trabajan en la contraloría, el Juzgado entiende que sólo se reconocerá si se está violando algún derecho, pues la propia contraloría manifestó que nunca se ha asignado en esa entidad.

En lo relativo a la petición de aclaración de la sentencia que presentó la alcaldía, resalta que se está solicitando aclaración sobre puntos no viables, como la solicitud de revocatoria de la sentencia y la nulidad consagrada en el "artículo 140 numeral 2º" del CPC, así como sobre argumentos que debieron alegarse en la instancia y que " permitirían reformar la providencia lo cual estaría en abierta contradicción con las normas legales." -subraya la Sala- Sobre la nivelación salarial reitera lo dicho para la contraloría y agrega que se hará frente a funciones iguales. En cuanto al reconocimiento de prestaciones extralegales sostiene que "es menester decir que se violentó el debido proceso cuando ante tal situación la administración municipal debió demandar su propio acto, es decir, el Decreto 022 de 1.990, ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, cosa que no hizo sino que vulnerando el artículo 58 de la C.N.

expidió los decretos 731 y 745 de 1.999." De manera pues que, la administración municipal vulneró los derechos adquiridos de los trabajadores por la Ley 11 de 1986, entre ellos las prestaciones sociales.

De otra parte, señala que la alcaldía no probó su afirmación relativa a que algunos de los actores ya habían instaurado acción de tutela, las que fueron denegadas en primera y segunda instancia, por lo que igualmente no procede anular o

corregir el fallo, pues, específicamente respecto de la solicitud de nulidad, este no es el momento procesal para proceder a hacerlo.

En conclusión, expresa que “los argumentos esbozados para solicitar la aclaración por parte de los accionados no esta (sic) llamado a prosperar” y por lo tanto el fallo 014 del 5 de marzo de 2001 no será objeto de aclaración.

2.4. Pruebas decretadas Mediante auto del 21 de septiembre de 2001 el magistrado ponente decretó algunas pruebas con el fin de acopiar mayor información sobre las situaciones fácticas y jurídicas expuestas por las actores y los demandados, las cuales se allegaron conforme consta en el Cuaderno 13 (a folios 2-47 y 136-151) y se detallan en el cuadro anexo a esta providencia sobre relación de pruebas.

3. Expediente T-505.648 3.1. Demanda de tutela El municipio de Cali, por su parte, actuando mediante apoderado judicial impulsó una acción de tutela ante la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, contra el Juzgado Quince Civil del Circuito de esa ciudad, argumentando que dentro del trámite que se acaba de resumir (Expediente T-453.631) se configuró una vía de hecho y la vulneración del debido proceso por considerar:

i. injusto e inapropiado que el a-quo mediante auto interlocutorio (folio 61) del 11 de enero de 2001 concediera un término de tan sólo 48 horas para “certificar cargos, asignaciones, y otros asuntos de 131 funcionarios” y , ii.

que no se tuvo en cuenta el contenido del oficio No. 00114 (folio 124 cuaderno 1) remitido por el Director de Recurso Humano, “siendo que se trataba de una prueba dentro del proceso que por demás, versaba sobre un asunto de magnitud relevante para la Administración Central, ya que no sólo se trataba sobre nivelación salarial que implica el pago de varios cientos de millones de pesos, sino también del restablecimiento de unas prestaciones sociales extralegales que son dirimidas en acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en la actualidad por los Magistrados del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle y del pago de una prima técnica que ha sido prohibida por el Concejo Municipal.” A lo anterior agrega que se ha abusado de la acción de tutela como mecanismo especial y que no sólo por irregularidades de índole procesal se configura la vía de hecho alegada.

Para el caso concreto, afirma que los jueces de instancia que conocieron de la acción están creando derecho al ordenar realizar ascensos de servidores públicos obviando los procesos de selección y concurso, y al reconocerles prestaciones extralegales y la prima técnica, con lo cual, además, se amenaza el interés general de la comunidad caleña y se agrava la crisis financiera del municipio. En sustento de las anteriores afirmaciones transcribe un extenso aparte de la sentencia T-442 de 1993 de la Corte Constitucional.

Estima, así mismo, que en el trámite de tutela cuestionado y en las decisiones allí adoptadas no se corroboró ni justificó la vulneración de los derechos invocados por los accionantes, como tampoco se estableció frente a quien se produce la supuesta desigualdad, como quiera que se dejaron de practicar las pruebas indispensables e idóneas para llegar a tal conclusión. Al respecto, advierte que, de cualquier manera, el término probatorio de diez (10) días que tiene la tutela no permite la definición de esos aspectos y concluye que tal debate debe llevarse a cabo mediante la acción de nulidad y restablecimiento respectiva que, en efecto, muchos de los servidores se encuentran adelantando ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En otro aparte, expone algunas consideraciones en relación con los efectos del fallo de tutela respecto de la “restauración de las prestaciones extralegales” . Sobre el tema indica que los Decretos Municipales 0731 y 0741 del 21 y 24 de septiembre de 1999 respectivamente, a partir de los cuales se genera la inconformidad de los accionantes, como quiera que con su expedición se inaplicó el Decreto 0216 de 1991 que consagraba las prestaciones extralegales de los empleados públicos de la administración central municipal, son -todos ellos- actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto conforme se han definido por la doctrina [4] , respecto de los cuales no puede hacerse juicio alguno por el juez de tutela.

Así mismo, explica que con base en el mencionado decreto inaplicado no puede argüirse por los accionantes que la situación jurídica general de él derivada constituya un derecho irrevocable, a diferencia de lo que ocurre con los actos particulares.

Expuestas las anteriores circunstancias plantea la improcedibilidad de la acción de tutela controvertida, con base en la cita de abundante jurisprudencia de ésta Corporación, así como de doctrina, haciendo especial énfasis en la existencia de otro mecanismo judicial para ventilar el litigio puesto a consideración del juez constitucional y en la inexistencia de un perjuicio irremediable que haga procedente el amparo como mecanismo transitorio.

[5] Ahora, en cuanto a la "nivelación salarial ordenada" por el juez de tutela, advierte que se sustentó la decisión en una sentencia de la Corte Constitucional relacionada con EMCALI, sin tomar en cuenta que ésta es una empresa industrial y comercial del Estado cuyo régimen difiere en gran medida del que corresponde a los entes territoriales como el municipio de Cali, en los cuales, por principio, sus servidores son empleados públicos y no trabajadores oficiales, que tienen un régimen salarial y prestacional de sustento Constitucional, legal y reglamentario, más no convencional.

Sobre el punto, luego de comentar los artículos 122 y 125 superiores, así como la Ley 443 de 1998, concluye que con la nivelación salarial se generó un ascenso en favor de los accionantes y en contra de la normatividad referida, como quiera que se obvió el mérito y el principio de igualdad como elementos justificativos para el efecto. Al respecto insiste en que la tutela no puede ser el mecanismo llamado a reconocer y liquidar el pago de obligaciones laborales, como tampoco a igualar el salario al nivel más alto devengado por quien desempeñe una función similar, tal como se ordenó por los jueces de tutela en los trámites controvertidos, pues ello implica un ascenso que debe hacerse conforme a lo previsto por el artículo 125 superior y las normas que lo desarrollan. De manera que, concluye, el juez de tutela se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones y "se convirtió en nominador del Municipio de Santiago de Cali, al ser el ordenador el gasto, realizar ascensos por fuera de la Ley, y establecer unas prestaciones sociales que están por fuera de las normas legales." De otra parte, expresa que en la demanda de tutela no se manifestó bajo la gravedad de juramento que no se habían impulsado por los accionantes acciones de tutela por el mismo concepto, así como se omitió informar que, en efecto, respecto de algunos servidores que se relacionan ya se habían resuelto trámites de amparo con las mismas pretensiones, los cuales fueron resueltos de manera desfavorable a sus intereses. Así mismo, advierte de otras situaciones particulares respecto de accionantes que por las mismas causas promovieron procesos ante la jurisdicción contenciosa que se encuentran en etapa probatoria y otros que no eran servidores activos. Todo lo anterior le hace aseverar que por los mismos hechos y derechos se adelantó un nuevo trámite judicial cuyo fallo debe anularse y compulsarse las copias a la autoridad pertinente para que investigue tal situación.

Por último, advierte que conforme al artículo 46 del Acuerdo 050 de 1999, sólo hasta que el concejo municipal de Cali reglamente el tema de las primas técnicas, podrán ellas ser reconocidas y, en consecuencia, concluye que no es competencia del alcalde la definición de tal asunto.

Con base en lo expuesto solicita la suspensión e inaplicación total de la sentencia de tutela comentada y en su lugar negar las pretensiones de los actores en la misma.

3.2. Argumentos de la defensa La Juez Quince Civil del Circuito de Cali, contestó la demanda de tutela advirtiendo, en primer término, que los motivos de inconformidad expuestos por el demandante respecto del fallo de tutela "más bien parecen argumentos para sustentar un recurso de reposición o de apelación, por lo que al entrar el magistrado a resolver la tutela tendría que decir que es de suyo improcedente".

Reitera, de otra parte, las consideraciones que le llevaron a tomar la decisión de tutelar los derechos de los servidores del municipio de Cali y sostiene que de ninguna manera ellas configuran una vía de hecho en tanto corresponden a una posición jurídica debidamente razonada y sustentada. Informa que el juramento dispuesto por el artículo 37 del Decreto

2591 de 1991 como requisito que el accionante echa de menos en la demanda de los actores del trámite de tutela controvertido, se encuentra en cada uno de los poderes que los empleados suscribieron a favor de su representante, al tiempo que explica que en el trámite se brindaron al municipio todas las garantías procesales para controvertir y exponer sus fundamentos, aún en relación con las primas técnicas. En consecuencia, solicita que se nieguen las pretensiones de la acción de tutela.

3.3. Decisiones judiciales objeto de revisión 3.3.1. Fallo de primera instancia La Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, mediante fallo del 14 de junio de 2001, decidió negar el amparo solicitado con base en los argumentos que se resumen a continuación.

Se advierte que, en principio, el Tribunal resolvió la tutela mediante fallo del 30 de marzo de 2001, el cual fue declarado nulo por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, luego de la impugnación del municipio, mediante auto del 9 de mayo del mismo año, por considerar que el a-quo omitió notificar a los servidores favorecidos por los fallos de tutela cuya revocatoria se pretende en éste nuevo trámite, como quiera que la notificación se surtió sólo en relación con su representante en aquel proceso, quien no fungía como tal en el presente.

En el fallo definitivo de primera instancia, el Tribunal plantea que la acción de tutela es improcedente como quiera que "se encuentra pendiente la posibilidad de que la acción de tutela y, por consiguiente las sentencias de primera y segunda instancias, (sic) sean objeto de revisión por la Corte Constitucional." En sustento de ésta tesis transcribe apartes de las consideraciones expuestas por el Tribunal en un proceso similar [6] en los que se asevera "[e]xitiendo la posibilidad de la revisión por la Corte Constitucional, se repite, no procede la acción de tutela contra la decisión de segunda instancia en otra acción de tutela, pues podría suceder que se accediera a la tutela del debido proceso por estimarse que el accionado incurrió en vía de hecho y que la Corte Constitucional EXCLUYERA de revisión el fallo de tutela atacado con acción similar, lo que lo dejaría en firme." Respecto de ésta decisión salvó el voto la Magistrada Ana Luz Escobar Lozano por considerar que el eventual proceso de revisión que se surte ante la Corte Constitucional no constituye un recurso ni otro medio de defensa judicial que justifique la improcedibilidad de la tutela conforme a los establecido por el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

[7] - Impugnación El municipio de Cali, mediante apoderado, recurrió el fallo de primera instancia por considerar que las razones expuestas para declarar la improcedibilidad del amparo no tienen sustento alguno en la normativa vigente.

Por otra parte, insiste en los argumentos por los cuales se estiman vulnerados los derechos invocados, así como adhiere al salvamento de voto de la sentencia del a quo, para concluir que debió proferirse un fallo de fondo.

3.3.2. Fallo de segunda instancia La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 14 de agosto de 2001, decidió confirmar la decisión del Tribunal con base en las consideraciones que se resumen enseguida:

A pesar de admitir que en relación con los trámites de tutela es posible que se configuren vías de hecho y que éstas pueden ser controvertidas excepcionalmente mediante otro proceso de la misma naturaleza, anota que ello dependerá de la existencia o no de otros mecanismo judiciales para atacarla.

En el caso bajo análisis, considera que el hecho de que el trámite controvertido haya sido seleccionado por la Corte Constitucional a propósito de la insistencia presentada por el Defensor del Pueblo y se encuentre a la espera de una decisión de fondo, hace improcedente el amparo como quiera que cualquiera sea la decisión derivada del trámite de revisión constitucional, podría entrar en contradicción con lo que resolviera la Corte Suprema, lo cual se opone a la coherencia, unidad y eficacia de la función judicial del Estado, aún más tratándose de la protección de derechos fundamentales.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS 1. Competencia Esta Sala es competente para revisar las providencias de tutela antes reseñadas, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36), así como según el Auto del 21 de junio de 2001, proferido por la Sala de Selección Número Seis y el Auto del 2 de octubre del mismo año, proferido por la Sala de Selección Número Diez de esta Corporación.

2. Expediente T-453.631 2.1. La materia a examinar Mediante el ejercicio de la acción de tutela, empleados de la alcaldía y contraloría municipal de Cali, mediante apoderado, pretenden la satisfacción de pretensiones específicas de carácter laboral en tanto consideran que de subsistir las condiciones actuales de su vínculo con la administración, se configura la violación de los derechos fundamentales invocados. Las referidas pretensiones pueden agruparse así:

i. La nivelación salarial ii. El reconocimiento y pago de prestaciones extralegales iii. El reconocimiento y pago de la denominada prima técnica.

En efecto, según los actores, las entidades accionadas han vulnerado sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a la remuneración mínima vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, a la primacía de la realidad sobre las formalidades, a la seguridad social, así como consideran quebrantado el principio de “a trabajo igual salario igual”.

Según lo afirman en la demanda, las entidades accionadas manejan diferentes escalas salariales sin que medie justificación alguna de esa desigualdad ya que se trata del ejercicio de las mismas funciones bajo las mismas circunstancias de “modo, tiempo y lugar” .

Además, agregan que no les ha sido reconocida la prima técnica (Decreto 1661 de 1990) sin fundamento alguno y a pesar de que otros funcionarios si han sido beneficiados con su pago y que les han sido eliminadas las prestaciones extralegales del Decreto 0216 de 1990, sin que el mismo haya sido demandado.

Por su parte, los jueces de tutela de instancia coinciden en señalar que es evidente la violación de los derechos fundamentales invocados por los demandantes al conceder el amparo. El a quo con base en la remisión a abundante jurisprudencia constitucional que considera aplicable al asunto en estudio, por supuesta identidad con el objeto tratado en las sentencias SU-995 y T-233 de 1999 –entre otras-, considera que las obligaciones laborales que tienen las entidades accionadas con sus empleados deben cumplirse sin tener en cuenta la situación económica por la que atraviesa el municipio. Así mismo, señala que el contrato de trabajo es un contrato realidad, de manera que el trabajador debe recibir el salario del cargo que realmente desempeña o de lo contrario vulnera su derecho al trabajo y a la igualdad. En consecuencia, ordena nivelar al grado salarial más alto de los cargos de los accionantes con la debida indexación desde su vinculación.

Por su parte, el ad quem, para confirmar la anterior decisión argumenta la ineficacia de la vía judicial ordinaria para restaurar la violación de los derechos conculcados; por lo tanto, da aplicación a la sentencia T-707 de 1998 sobre discriminación salarial, pues estima que ésta se evidencia en el caso sub examine, por cuanto las responsabilidades de los actores son mayores de las que corresponden a sus cargos, toda vez que operan diferentes grados salariales para un mismo nivel, sin que las entidades accionadas lo hayan justificado.

Según lo advierte, esta situación debe traducirse en el pago del salario al servidor público (los demandantes) según la función desempeñada, con la debida armonización de la disponibilidad presupuestal, ya que se trata de la efectividad de los derechos fundamentales. Adicionalmente, se pronuncia sobre la discriminación evidenciada en el pago de la prima técnica a los actores y ordena tutelar el derecho a la igualdad, mediante el reconocimiento de la misma, así como el pago de las prestaciones extralegales (Decreto 1660 de 1990), pues no encontró fundamento alguno para su desconocimiento.

Por último, hace precisión en cuanto al caso de la contraloría municipal, en el sentido de que la discriminación salarial persistía antes de la fusión del control fiscal y que tampoco estaba sustentada la existencia de diferentes salarios para un mismo cargo.

Con base en lo anterior, la revisión que corresponde efectuar a esta Sala de las decisiones de instancia proferidas en el proceso de tutela que corresponde al expediente T-453.631, deberá adelantarse con fundamento en la doctrina constitucional vigente sobre la procedencia de la acción de tutela frente a la solicitud de nivelaciones salariales y de pago de sumas de dinero supuestamente adeudadas por concepto de prima técnica y prestaciones extralegales.

2.2. Presupuestos generales de la jurisprudencia constitucional sobre la procedencia de la acción de tutela para alcanzar una nivelación salarial Para la Corte Constitucional, como lo ha dejado sentado en numerosos pronunciamientos, no es posible desconocer el carácter extraordinario y subsidiario que tiene la acción de tutela para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, ante la vulneración o amenaza a la cual se pueden ver expuestos por la acción u omisión de una autoridad pública, por la de los particulares, toda vez que el mismo artículo 86 de la Carta Política, establece que la tutela procede, únicamente, cuando “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

Con base en dicho presupuesto, es reiterada la jurisprudencia constitucional que manifiesta que la acción de tutela no procede para la solución de controversias jurídicas producidas dentro del ámbito de las relaciones laborales, ya sea por virtud de un contrato de trabajo o por una vinculación legal y reglamentaria, como tampoco para alcanzar el pago de acreencias laborales [8] , en razón a que el ordenamiento jurídico tiene destinados diversos medios de defensa judicial y de solución de los conflictos producidos en esos ámbitos mediante las acciones, los procesos y por los jueces pertenecientes a la jurisdicción ordinaria competente.

La utilización de la tutela a consecuencia de un incumplimiento por parte de los patronos de las obligaciones laborales con sus empleados, puede llegar a prosperar en casos muy excepcionales, una vez observadas por el juez de tutela las circunstancias específicas del actor, los derechos fundamentales violentados con la conducta del patrono, el perjuicio irremediable [9] que puede llegar a ocasionarse con la misma y la idoneidad o eficacia de los mecanismos ordinarios de defensa [10] para proteger esos derechos fundamentales, pues una vez más se reitera que si el otro medio de defensa judicial existente resulta menos eficaz e idóneo que la tutela para la protección cierta y efectiva del derecho fundamental [11] , el mismo debe desecharse. Por esta razón es que el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991 establece que para definir sobre la procedencia de la acción de tutela es necesario que la existencia de los medios ordinarios de defensa judicial sea “apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante".

Sin embargo, la Carta Política en su artículo 86 establece el perjuicio irremediable como sustento de la procedencia de la tutela aún ante la existencia de otro medio judicial idóneo, pero en su modalidad transitoria.

Sobre este tema, en sentencia de unificación SU 995 de 1999, la Corporación dijo lo siguiente: “b. La acción de tutela sólo procederá como mecanismo para evitar que el trabajador sufra una situación crítica económica y psicológica. Con esta referencia se busca dejar intacta la competencia de la jurisdicción laboral ordinaria, cuando no se trate de situaciones injustificadas, inminentes y graves que hacen urgente la intervención del juez de amparo [12] . Esta Corporación ha dicho al respecto:

“La jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la liquidación y pago de obligaciones laborales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y, primordialmente, sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario en los términos que se dejan expuestos, relativos siempre de manera específica y directa a las circunstancias en las que se encuentra el actor, lo cual

excluye de plano que pueda concederse el amparo judicial para los indicados fines, masiva e indiscriminadamente" [13] Ahora bien, frente al caso específico de una controversia laboral mediante la cual se pretenda alcanzar por los trabajadores o empleados una nivelación salarial, por encontrarse desempeñando funciones de mayor jerarquía y responsabilidad que las que les corresponden, por ser aquellas distintas a las establecidas para el cargo para el cual fueron contratados o vinculados, con el fin de obtener la remuneración que les corresponde por las labores realmente desempeñadas, la Corte ha negado el amparo constitucional declarando la incompetencia de la jurisdicción constitucional para resolver el asunto, por tratarse de una controversia de tipo legal, la cual tiene señalada sus propios medios de defensa judicial.

Efectivamente, en la Sentencia T-355 de 1999 la Corte, en una clara reivindicación de la competencia de la jurisdicción ordinaria, confirmó el fallo que denegó el respectivo amparo de tutela a los actores que alegaban el desempeño de funciones de empleos superiores a los cuales se encontraban vinculados en la empresa (EMCALI), sin obtener el pago del salario asignado para los mismos, por los motivos que quedaron consignados en los siguientes párrafos de esa providencia:

"Por lo demás, si se compara la versión de los hechos aducida por los actores con la informada por EMCALI al Juez Trece Penal del Circuito de Cali, resulta claro que difieren de manera casi diametral; ahora bien: en este caso no correspondía a los falladores de instancia, ni procede en sede de revisión, entrar a valorar los medios de prueba que respaldan las versiones encontradas, porque los actores cuentan con la vía ordinaria laboral para la defensa judicial de todos los derechos cuyo restablecimiento solicitaron al juez de tutela, y a ninguno de ellos se le está ocasionando un perjuicio irremediable que se pueda hacer cesar con la orden de amparo . (subraya la Sala) Efectivamente, las versiones encontradas de los accionantes y la empresa demandada plantean una situación procesal en la que, para establecer qué partes de ellas corresponden a la verdad sobre los hechos, procede dar curso a la contradicción de las piezas de convencimiento aportadas, y ordenar la práctica de otras.

Tales labores se deben adelantar en el marco de un proceso ordinario, porque sólo de manera excepcional ha aceptado la Corte Constitucional que la tutela desplace a la vía ordinaria en la reclamación de obligaciones de dar que tienen origen en relaciones laborales.

Efectivamente, no se trata en este caso de la protección especial que se debe a la madre durante la gestación, el parto y la lactancia, ni de la que también se debe a las personas de la tercera edad y a los niños, ni existe una discriminación claramente establecida que deba hacerse cesar de inmediato -caso de la tutela otorgada en la sentencia T-707/98-, ni se afectó el sustento mínimo vital de los demandantes, ni hay otro perjuicio irremediable que deba interrumpirse o evitarse y, en consecuencia, esta Sala confirmará lo decidido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali".

Así mismo, en la Sentencia T-1156 de 2000, frente a un grupo de trabajadores que sostenían la misma denuncia, la Corte rechazó por improcedente la acción de tutela e indicó:

"2. En reiteradas oportunidades [14] , esta Corporación ha señalado que la acción de tutela no procede para resolver controversias jurídicas que surgen del exacto cumplimiento del contrato laboral, pues aquellos conflictos de rango legal deben ser resueltos en la jurisdicción ordinaria competente y no en la jurisdicción constitucional. Así pues, sólo si existe compromiso de derechos fundamentales que evidencian la vulneración o amenaza del mínimo vital de una persona, la acción de tutela desplaza el mecanismo judicial ordinario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En síntesis, por regla general, las discusiones derivadas del cumplimiento del contrato laboral no pueden ordenarse por el juez constitucional, pues la jurisdicción competente es la laboral o la contencioso administrativa.

(...) 3. En este orden de ideas, la Sala no entrará estudiar si los trabajadores desempeñaban funciones diferentes a las inicialmente contratadas en la relación laboral y si tenían derecho a una mayor remuneración, pues esa valoración fáctica

y jurídica corresponde a la jurisdicción ordinaria y no al juez de tutela.

Finalmente, la Sala considera que esa situación también podía analizarse por el comité de escalafón, de acuerdo con la convención colectiva de la empresa, quien prevé el concurso interno como mecanismo idóneo para autorizar los ascensos". –Subraya la Sala- En los anteriores casos, la Corte ha mostrado un profundo respeto por la jurisdicción ordinaria, por lo tanto, no ha entrado a realizar una valoración fáctica y jurídica de la situación expuesta a fin de establecer los alcances y términos del denominado "contrato realidad" .

En efecto, el estudio que la Corte ha efectuado en estos casos, una vez descartado el referido análisis de la pretensión de nivelación salarial y del pago de la prima técnica y de las prestaciones extralegales, por la naturaleza legal de esa controversia, se ha dirigido a establecer los efectos que la mencionada situación ha podido producir en el ámbito constitucional a causa de las actuaciones u omisiones de los empleadores accionados, para compararlas con el ordenamiento superior y la doctrina constitucional y determinar si se pueden considerar vulneradoras o amenazadoras de un derecho fundamental de los empleados-actores, de tal modo que la acción de tutela desplace al medio de defensa judicial ordinario, ante la inminencia de un perjuicio irremediable.

2.3. Violación del principio de igualdad y el desplazamiento de los otros medios judiciales de defensa por la acción de tutela Son numerosos los casos en los cuales a la pretensión principal de nivelación salarial en virtud de la cual se formula la acción de tutela, subyace la necesidad de protección del derecho fundamental a la igualdad de los trabajadores que realizan idénticas funciones que otros compañeros de trabajo, pero que son tratados en forma diversa frente a su remuneración, dada la actitud desconocedora de ese derecho por parte del respectivo empleador, al pretender ignorar las obligaciones que adquiere como resultado de la realidad material en que se dan las relaciones laborales con sus trabajadores.

En primer término, la Corte se ha pronunciado acerca de los límites constitucionales que rigen la discrecionalidad patronal en materia de administración de personal, tanto para el sector público como privado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Carta Política, según lo cual el ius variandi no es absoluto y se encuentra sometido a la protección del trabajo cualquiera que sea su modalidad de manera que se realice en condiciones dignas y justas y con sujeción a los principios mínimos rectores de las relaciones de trabajo (C.P., art. 25 y 53). Al respecto la Corte en la sentencia de unificación SU 519 de 1997, retomando los siguientes criterios antes esbozados en la sentencia T-483 de 1993, manifestó:

"Aquí debe decirse que los poderes discrecionales, con frecuencia invocados en el manejo de personal y que tienen origen en la ley, no pueden ser absolutos si se los mira desde la perspectiva constitucional. Han de ejercerse sobre una base que, de suyo, los limita: la del artículo 25 de la Constitución que garantiza unas condiciones dignas y justas por fuera de las cuales nadie está obligado a trabajar (...) El jus variandi no es absoluto. Está limitado, ante todo, por la norma constitucional que exige para el trabajo condiciones dignas y justas (art. 25 C.N.), así como por los principios mínimos fundamentales señalados por el artículo 53 de la Carta en lo que concierne al estatuto del trabajo. Y, por supuesto, su ejercicio concreto depende de factores tales como las circunstancias que afectan al trabajador, la situación de su familia, su propia salud y la de sus allegados, el lugar y el tiempo de trabajo, sus condiciones salariales, la conducta que ha venido observando y el rendimiento demostrado. En cada ejercicio de su facultad de modificación el empleador deberá apreciar el conjunto de estos elementos y adoptar una determinación que los consulte de manera adecuada y coherente. En últimas, debe tomar en cuenta que mediante aquella no queda revestido de unas atribuciones omnímodas que toman al trabajador como simple pieza integrante de la totalidad sino como ser humano libre, responsable y digno en quien debe cristalizarse la administración de justicia distributiva a cargo del patrono.

Esto no implica, desde luego, la pérdida de la discrecionalidad que la ley confiere al patrono, oficial o privado, sino que representa un uso razonable de la misma, acorde con los propósitos de flexibilidad y ajuste que ella persigue". –Subrayas originales- Como se puede observar, los anteriores criterios [15] parten de la base conceptual de que el derecho de todo trabajador a una remuneración mínima, vital y móvil acorde con la cantidad y calidad de trabajo realizado (CP, art. 53), debe ser amparado constitucionalmente frente a los actos discriminatorios del empleador. Adicional a ello, se tiene la protección especial estatal de la cual es objeto el trabajo, para efectos de realizar el principio constitucional de la igualdad en las relaciones laborales que impide que entre trabajadores que realizan una misma labor, en circunstancias equiparables, sean objeto de una discriminación salarial. Efectivamente, la Corte ha dicho que la igualdad, en materia salarial, "juega un papel preponderante, en especial, por la relación que debe existir entre trabajo y salario, que se expresa en el principio de a trabajo igual, salario igual" [16] .

Como se afirmó en la Sentencia SU 519 de 1997 antes citada, la garantía especial de la cual es objeto el trabajo en el ordenamiento superior, de conformidad con esa regla universal, se traduce al ámbito laboral de la siguiente manera:

"si dos o más trabajadores ejecutan la misma labor, tienen la misma categoría, igual preparación, los mismos horarios e idénticas responsabilidades, deben ser remunerados en la misma forma y cuantía, sin que la predilección o animadversión del patrono hacia uno o varios de ellos pueda interferir el ejercicio del derecho al equilibrio en el salario, garantizado por la Carta Política en relación con la cantidad y calidad de trabajo".

Armoniza este enunciado con el alcance del principio a la igualdad contenido en el artículo 13 superior que determina que dos o más situaciones fácticas comparables sean objeto de un mismo trato jurídico. Esto no impide que exista un trato diferente entre situaciones fácticas similares, pues la discriminación se constituye a partir de la diferenciación que no presenta una justificación objetiva y razonable. Al respecto la Corte ha manifestado [17] que para que el juez de tutela pueda determinar sobre la violación de la igualdad debe verificar no sólo las razones objetivas en que se sustenta el trato diferente sino también la proporcionalidad existente entre finalidad perseguida y los medios empleados para dicho trato.

Ahora bien, como quiera que el principio de igualdad no responde a un criterio formal y genérico totalizante de las situaciones fácticas puestas en un plano de comparación, es factible que existan tratamientos desiguales de orden salarial siempre que en estos se reúnan los presupuestos constitucionalmente admitidos para que exista una diferencia de trato sin discriminación, como, se reitera, son la objetividad y razonabilidad en la fundamentación del trato desigual [18] , las que pueden estar relacionadas con situaciones atinentes a la cantidad y calidad del trabajo, a la especialidad del mismo, etc.

Cuando ese trato diferenciado en el campo de las relaciones laborales proviene de una práctica discriminatoria, el trabajador puede solicitar la protección del derecho a la igualdad, por la vía ordinaria. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corte mediante la unificación efectuada en la Sentencia SU 547 de 1997, cuestiona la efectividad e idoneidad de esa vía para asegurar una protección eficaz de la igualdad, en razón a los limitados alcances de las facultades de los jueces ordinarios para controlar en forma inmediata su vulneración; de esta manera, se ha abierto la vía de la tutela para que los trabajadores reclamen la protección ese derecho irrenunciable. Esta Corporación en dicha providencia expresó:

"El juez laboral, enfrentado a la decisión sobre si un aumento salarial, asignado a un trabajador, resulta válido, a partir de la consideración sobre el porcentaje de aumento a quienes ejecutan la misma tarea y desempeñan igual tipo de oficio o actividad, cotejará dicho incremento con lo pactado en el contrato, con las reglas legales sobre salario mínimo y con la Convención Colectiva correspondiente, todo según las disposiciones legales en materia laboral.

Pero no entrará a establecer comparaciones con base en el principio constitucional que impone remunerar trabajo igual con salario igual, y por tanto no gozará de las mismas facultades del juez de tutela, fundadas, más que en lo previsto por la ley laboral o en pactos o convenciones, en normas prevalentes como los ya citados artículos 13, 25 y 53 de la Carta Política, por lo cual no es de esperar que ordene por tal vía nivelar el salario de quien ha sido discriminado sin

justificación respecto de sus compañeros de trabajo . Además, aun sobre el supuesto de que una acción laboral ordinaria pudiera prosperar por los motivos constitucionales expuestos, o por aplicación de normas legales o convencionales, el fallo resultaría extemporáneo y prácticamente inútil en cuanto a la finalidad concreta de salvaguardar efectiva, cierta y oportunamente los derechos fundamentales violados" (Subraya la Sala).

"Ha sido constante la jurisprudencia de esta Corte en el sentido de que, frente al objetivo prevalente de asegurar el respeto a los derechos fundamentales por la vía judicial, no es lo mismo cotejar una determinada situación con preceptos de orden legal que compararla con los postulados de la Constitución, pues la materia objeto de examen puede no estar comprendida dentro del ámbito de aquél, ni ofrecer la ley una solución adecuada o una efectiva protección a la persona en la circunstancia que la mueve a solicitar el amparo, encajando la hipótesis, en cambio, en una directa y clara vulneración de disposiciones constitucionales. La Corte recalcó esa diferencia, respecto de la magnitud del objeto de los procesos, haciendo ver que una es la dimensión de los ordinarios y otra la específica del juicio de protección constitucional en situaciones no cobijadas por aquéllos." [19] En consecuencia, el juez constitucional deberá decidir frente al caso particular qué mecanismo resulta idóneo para la protección del derecho a la igualdad laboral, ya que sólo en los casos en los cuales el medio de defensa judicial ordinario resulte ineficaz la tutela se vuelve procedente o ante la inminencia de un perjuicio irremediable. Con base en las consideraciones expuestas entra la Sala a analizar el caso sub examine.

2.4. El caso concreto en relación con la pretensión de nivelación salarial Es evidente que la procedibilidad de la acción de tutela para la satisfacción de las pretensiones de los accionantes se encuentra condicionada al cumplimiento de requisitos especiales derivados de la circunstancia clara de que existe una vía ordinaria para la resolución de la controversia, respecto de la cual no se ha debatido su idoneidad y eficacia.

Así, pues, debe anticiparse que la nivelación salarial pretendida no es susceptible de ser concedida mediante éste mecanismo judicial teniendo en cuenta lo expresado por la jurisprudencia constitucional reciente [20] en la que se ha advertido una vez más que, conforme al artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, es improcedente el amparo cuando existen otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo, como ya se ha dicho en esta providencia, que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, situación que debe ser valorada frente a las circunstancias en las que se encuentre el solicitante, elementos respecto de los cuales la Sala observa que no hubo valoración suficiente por los jueces de instancia.

Para la Sala, además, el supuesto bajo estudio en relación con la pretensión de nivelación salarial no ofrece controversia constitucional alguna en tanto los excepcionales requisitos de procedibilidad a los que se ha hecho referencia no se cumplen, pues a los 131 funcionarios accionantes se les está pagando su salario y su mínimo vital no se encuentra afectado, como quiera que de la pretendida nivelación no depende su subsistencia y la de sus familias, circunstancia que resulta suficiente para concluir que a los solicitantes no se les está afectando el mínimo vital y se encuentran en condiciones de ventilar la controversia en la jurisdicción ordinaria.

De otra parte, aún cuando los accionantes alegan que sus remuneraciones mensuales deben ser ajustadas a la asignación más alta devengada por empleados de su misma categoría, los mismos dejan de suministrar, para demostrar esta afirmación, la prueba de las personas que devengan un mayor salario ejerciendo sus mismas funciones, para establecer así un referente claro de la desigualdad alegada y del trato discriminatorio. Es éste criterio de comparación un elemento mínimo e indispensable para llegar a tal conclusión, y sin el cual la declaración de trato discriminatorio es imposible, ya que si bien el empleador es quien debe presentar los argumentos justificativos de la desigualdad argüida, quien la alega, en este caso los actores, tienen la carga probatoria de aportar el criterio de comparación mencionado para así establecer el supuesto desequilibrio salarial, conforme lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación:

“En conclusión. Quienes tienen la carga de probar la inexistencia de la desigualdad o la razonabilidad y objetividad del trato diferente son los empleadores a quienes se les imputa la violación al principio de igualdad.

El afectado con el real o presunto trato desigual sólo debe aportar el término de comparación.” [21] (Subraya no original) Esta circunstancia al parecer pasó inadvertida por los jueces que conocieron la acción de tutela, quienes avalaron la tesis de que tal desigualdad se había presentado en el caso presente y en sus providencias se abstuvieron de hacer un análisis de los hechos y de las pruebas, bajo esta perspectiva. Es más, procedieron a repetir argumentos expresados por la jurisprudencia de la Corte en otros casos, los cuales consideraron suficientes para sustentar la orden impartida a la administración municipal y la contraloría de nivelar los salarios de todos y cada uno de los accionantes, sin tomar en cuenta las situaciones particulares en relación con algunos de ellos, tales como, que se encontraban desvinculados o habían adelantado, por los mismos hechos, acciones de tutela que no prosperaron.

Es así como las providencias sometidas a revisión, adhirieron a argumentos expresados por la Corte, pero presentados de manera fragmentaria, en relación con supuestos que no pueden considerarse idénticos, sacando conclusiones carentes de respaldo argumentativo. No es clara la procedencia de la afirmación de que, en forma global, respecto de todos los accionantes se habían asignado funciones y responsabilidades que no eran acordes con el cargo para el que habían sido nombrados o que sus asignaciones eran inferiores a las de funcionarios que supuestamente llevan a cabo la misma labor. No obstante se impartió la orden de nivelación masiva.

Es necesario insistir en este punto, que para que en un trámite judicial pueda disponerse la nivelación de los salarios, tal decisión debe soportarse y estar precedida de un estudio probatorio detallado y riguroso propio de los procesos ordinarios, en el cual, durante el término probatorio se le permita al juez confrontar la situación particular de cada uno de los accionantes y, muy especialmente, al demandado ejercer su derecho de defensa . Para el caso presente, no es diáfano como se llega a las conclusiones expuestas, pues tampoco aparece de manera evidente una circunstancia de arbitrariedad que suponga que la discriminación tenga lugar en relación con todos los accionantes cuyas pretensiones se despacharon favorablemente.

Ahora bien, la situación de inconformidad creada en los numerosos funcionarios demandantes se deriva de la ejecución de actos administrativos como acuerdos y decretos municipales. Según se expresa en la demanda, la misma surge antes de la reforma administrativa de 1996 y los actos subsiguientes, es decir, desde el momento mismo de la vinculación de cada uno de ellos, situaciones todas que constan en instrumentos respecto de los cuales en el juicio de tutela y su restringido ámbito de competencia, no se observa evidencia contundente de la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, como tampoco su exposición a un perjuicio irremediable, por cuanto ninguna de las supuestas consecuencias negativas que estos dicen estar soportando, por la supuesta omisión de las entidades accionadas, están fuera del alcance de ser reparadas por la jurisdicción ordinaria.

Sobre el perjuicio irremediable al que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, es preciso hacer énfasis en que se trata de una categoría exigida por la ley como requisito de procedencia de la tutela cuando se pretenda utilizarla como mecanismo transitorio para desplazar a la vía ordinaria. (Decreto 2591 de 1991 art. 6o. num. 1) “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 encuentre el solicitante.” En consecuencia, es imperativo identificar en la situación de hecho puesta a consideración de la Sala, circunstancias que encuadren dentro de la definición que por vía jurisprudencial se ha hecho sobre el concepto del perjuicio irremediable como “aquel que resulta del riesgo de lesión al que una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares somete a un derecho fundamental que, de no resultar protegido por la vía judicial en forma

inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular y su valor objetivo como fundamento axiológico del ordenamiento jurídico. Dicho de otro modo, el perjuicio irremediable es el daño causado a un bien jurídico -como consecuencia de acciones u omisiones manifiestamente ilegítimas y contrarias a derecho- que, una vez producido, es irreversible y, por tanto, no puede ser retornado a su estado anterior." [22] De manera que, con base en lo expuesto y analizados los hechos y las pruebas, puede concluirse que no se demostró de manera alguna la situación excepcional que hiciere procedente el amparo y, por el contrario, siguiendo las directrices jurisprudenciales es claro que el mecanismo ordinario tiene la aptitud de reparar, revertir y resarcir, si fuere el caso, todas y cada una de las consecuencias de la supuesta omisión de las entidades accionadas.

Por otra parte, es de anotar que en la demanda de tutela se presenta como vulnerado el derecho a la igualdad porque en relación con una misma denominación de un cargo se prevé más de una asignación (folios 29 al 30) y, posteriormente, sin ningún nexo causal se concluye que esa circunstancia es suficiente para que en relación con cada uno de los accionantes se proceda a nivelar los salarios a aquel más alto que se pague respecto de cada nivel. Esta presentación de los hechos no puede ser suficiente para deducir que se discrimina a los accionantes, como quiera que del análisis de las pruebas aportadas por el municipio en relación con la denominación de cargos en su interior, es claro que frente a las diferentes denominaciones existen grados, de los cuales depende la asignación respectiva y no del capricho o arbitrariedad de la administración, quien hace constar sus actuaciones en los respectivos actos administrativos.

Las sentencias a las cuales remiten los jueces de instancia, en especial la T-707 de 1998 cuyos argumentos, en su criterio, deben aplicarse al caso en estudio, sin ninguna precisión, corresponden a supuestos de hecho diferentes a los estudiados en la presente oportunidad y que mal sirvieron para sustentar las decisiones que ahora se revocan. En modo alguno las entidades accionadas han aceptado ni se ha demostrado que a los funcionarios accionantes se les cancele un salario inferior al que corresponde a su cargo, ni conducta parecida se ha justificado en la discresionalidad del empleador para el efecto, como si ocurrió en el supuesto estudiado en dicha providencia en el que se pudo comprobar la ocurrencia de conductas discriminatorias y el ejercicio excesivo del ius variandi por parte del Gerente General de EMCALI, debido a la amplia autorización de la Junta Directiva de la empresa para el efecto.

De otra parte, el régimen salarial y prestacional del municipio se encuentra contenido en el Acuerdo Municipal No. 01 de 1996, e modificado por el Acuerdo 070 de 2000. A sus disposiciones se circunscriben las condiciones laborales de los accionantes, de manera que, para controvertirlas, estos cuentan con el mecanismo respectivo ante el juez competente, es decir, ante la jurisdicción contencioso administrativa. Y, aún cuando el apoderado de los accionantes advierta con insistencia que la supuesta vulneración de los derechos no se presenta a partir de tales actos, lo cierto es que sus previsiones son las que causan la inconformidad sobre este punto. De lo contrario, nada explica que los funcionarios no hayan intentado antes acción judicial alguna para reivindicarlos o simplemente declinado la aceptación de las condiciones laborales que a su juicio se mostraban discriminatorias.

De otro lado, la situación específica de los conductores o motoristas al servicio de la contraloría municipal de Cali es bastante similar, como quiera que la estructura de personal, salarial y prestacional de esa entidad consta en actos administrativos [23] cuya legalidad no ha sido desvirtuada y la diferencia entre sus asignaciones no obedece a la discresionalidad o capricho del empleador sino a las previsiones contenidas en los mismos, así como a la circunstancia de que unos cargos no pertenecen a la carrera administrativa.

Sobre este tema, en particular, se observa que después de la fusión de las auditorias a las contralorías municipales, llevada a cabo a causa de la sentencia C-534 de 1993 que declaró la inexequibilidad de las primeras, la reestructuración de la planta de personal y del régimen de personal que se produjo ha establecido condiciones de transición para los empleados que eventualmente resultaran afectados, adoptadas mediante acuerdos por el concejo municipal de Cali. En efecto, en ellos, entre otros mandatos, se ha ordenado no desmejorar los salarios ni las prestaciones sociales de los

trabajadores que venían disfrutando de acreencias laborales cuyo monto fuera superior al vigente en la Contraloría, lo cual se muestra a todas luces razonable y respetuoso de los derechos de quienes tenían una ventaja salarial al momento de la fusión, pero que no puede servir, como lo proponen los actores, como argumento para alegar la realización de juicios de igualdad, pues como se ha visto se trata de circunstancias fácticas específicas.

2.5. El caso concreto frente a las prestaciones extralegales y la denominada prima técnica Sobre este aspecto, la pretensión de los accionantes apunta a que el juez de tutela ordene el reconocimiento y pago de las prestaciones referidas, como quiera que consideran que el ente accionado incurre en la violación de sus derechos a la igualdad y debido proceso al negarles las mismas.

En cuanto a la prima técnica, consideran que el Decreto Ley 1661 de 1991 dispone que a ella tendrán derecho, además de los funcionarios que se desempeñan en ciertos niveles, aquellos de todos los niveles jerárquicos de la administración pública cuya evaluación de desempeño sea altamente satisfactoria. En criterio de los funcionarios accionantes, tal prestación se viene cancelando con un criterio subjetivo al querer de los entes accionados que viola el derecho a la igualdad (CP, art. 13).

En relación con las prestaciones extralegales que se venían reconociendo a empleados de la administración a partir del Decreto Municipal 216 de 1990, estiman que su eliminación mediante otros Decretos de la misma naturaleza desconoce derechos adquiridos y rompe con los acuerdos alcanzados en el ámbito sindical para su establecimiento, con desconocimiento del derecho al debido proceso (CP, art. 29).

Ahora bien, como ya se estableció, el juez de tutela no puede acceder a tales pretensiones de no mediar la vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de su no pago, y menos cuando se trata de prestaciones que no han sido reconocidas por la falta de una reglamentación ya que “en virtud del Decreto 1661 de 1991, los empleados no acceden automáticamente a éste beneficio.” [24] , y se requiere de la verificación de requisitos especiales, en relación con la evaluación de desempeño, cuando se trata de empleados que no corresponden al nivel directivo, asesor o ejecutivo.

Ya se advirtió en la sentencia T-1117 de 2001, el artículo 3o. del Decreto 1661 de 1991 fue modificado en el sentido de restringir el acceso a la prima técnica, disponiendo que la misma se reconocería únicamente en relación con los niveles directivo, asesor y ejecutivo en los siguientes términos:

“Decreto 1724 de 1997 (julio 4) por el cual se modifica el régimen de Prima Técnica para los empleados públicos del Estado. El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4ª de 1992 DECRETA:

Artículo 1. La prima técnica establecida en las disposiciones legales vigentes, sólo podrá asignarse por cualquiera de los criterios existentes, a quienes estén nombrados con carácter permanente en un cargo de los niveles Directivo, Asesor, o Ejecutivo, o sus equivalentes en los diferentes Órganos y Ramas del Poder Público.

Artículo 2. Para reconocer, liquidar y pagar la prima técnica, cada organismo o entidad deberá contar con disponibilidad presupuestal acreditada por el jefe presupuesto o quien haga sus veces, en la respectiva entidad. Así mismo, se requerirá certificado previo de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o del organismo que corresponda en las entidades territoriales, quienes para el efecto deberán tener en cuenta las políticas de austeridad del gasto público.

Artículo 3. En los demás aspectos, la prima técnica se regirá por las disposiciones vigentes. Artículo 4. Aquellos empleados a quienes se les haya otorgado prima técnica, que desempeñen cargos de niveles diferentes a los señalados en el presente decreto, continuarán disfrutando de ella hasta su retiro del organismo o hasta que se cumplan las condiciones para su pérdida, consagradas en las normas vigentes al momento de su otorgamiento.

Artículo 5. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en los pertinente el artículo 3 del Decreto 1661 de 1991, los artículos 2º, 3º y 5º del Decreto1384 de 1996, el artículo 5º del Decreto 55 de 1997, el artículo 8 del Decreto 52 de 1997 y demás disposiciones que le sean contrarias".

Así las cosas, frente a la prestación referida, además de las restricciones para su acceso con posterioridad al decreto que la estableció, existen requisitos de diferente índole -entre ellos el certificado de disponibilidad presupuestal que fuera avalado por esta Corte en la sentencia C-018 de 1996- que deben ser verificados para el reconocimiento y pago de la misma. Estas condiciones de acceso a la prestación no se constataron de manera alguna al momento de ordenar su pago por el juez de tutela de segunda instancia del proceso sujeto a revisión, por lo que se observa un exceso en el ejercicio de sus atribuciones, ya que no existe un título cierto en relación con las obligaciones reclamadas por los accionantes y no obstante esto, dicho funcionario procedió a reconocerlas y ordenar su cancelación, en contra de lo expresado por la jurisprudencia de esta Corporación de manera insistente:

"Aun en los eventos en que sea posible la prosperidad de la tutela, para que el juez pueda impartir la orden correspondiente, es requisito indispensable el título que comprometa a la entidad obligada y que haga patente el derecho concreto reclamado por el trabajador . De allí se desprende que las tutelas incoadas con el propósito de obtener, más que pagos de sumas adeudadas por obligaciones claramente definidas, la liquidación o reliquidación de prestaciones son del todo improcedentes y, por tanto, mal pueden los jueces concederlas, por cuanto, al hacerlo, exceden notoriamente el campo de sus propias competencias." [25] (Subraya la Sala).

Además, independientemente de que la prima técnica constituya un factor salarial en el sentido amplio del concepto, la procedencia de la tutela para su cancelación se ha condicionado por la jurisprudencia de esta Corte a la evidencia sobre la vulneración del mínimo vital de los actores en los siguientes términos:

"No es dable al juez constitucional proteger un derecho bajo un enunciado de ser posible su amparo por vía de la acción de tutela despreocupándose de entrar a analizar cada concepto en particular y si para el caso concreto se dan o nó, se demuestran o nó los demás presupuestos que hagan procedente el amparo . En los casos de los expedientes acumulados para efectos del presente fallo, se observa que no existe prueba alguna que nos lleve al convencimiento de que el no pago de la prima técnica por las entidades demandadas afecten realmente el mínimo vital de sus actores, por lo tanto, no puede prosperar la acción para la protección de este derecho por no estar demostrada la vulneración del derecho fundamental al mínimo vital de los accionantes ." [26] (Subraya la Sala) Así, pues, se advierte que no existe ninguna circunstancia excepcional que justifique el uso del mecanismo de tutela para la cancelación de las prestaciones laborales reclamadas, en tanto se trata de derechos litigiosos respecto de los cuales ninguna decisión puede adoptarse por el juez constitucional conforme a la jurisprudencia de esta Corte, teniendo en cuenta el necesario debate probatorio para adoptar una decisión al respecto, el cual, no puede realizarse en ésta sede y por la naturaleza legal de las pretensiones.

Adicionalmente, la Corte ha expresado que el no pago de las prestaciones complementarias al salario o su falta de reconocimiento no conduce a la vulneración del mínimo vital de los accionantes y su reclamación debe llevarse a cabo mediante los mecanismos ordinarios. En este sentido la jurisprudencia ha sido enfática en sostener que "[l]a acción de tutela en el campo de obligaciones laborales no procede para el reconocimiento de prestaciones extralegales o derechos diferentes al pago oportuno de salarios ciertos e indiscutibles ." [27] (Subraya no original) Sobre el particular en la sentencia T- 376 de 2000 también expresó:

"2.1. Según el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de defensa, pues ella sólo procede "cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En concordancia con tal disposición, la jurisprudencia constitucional ha establecido que los jueces de tutela no tienen competencia para resolver conflictos jurídicos ocasionados en el incumplimiento de obligaciones de índole laboral, a menos que ello comprometa o amenace el mínimo vital del peticionario , caso en el cual la tutela se torna idónea para que a través de este medio se pueda obtener el pago de aquéllas, aun existiendo otras vías judiciales para lograr ese cometido" (Subraya la Sala) Las prestaciones extralegales a las que hacen referencia los accionantes se encontraban previstas en el Decreto Municipal 216 de 1991 y no en pactos o convenciones colectivas, por lo que independientemente de que tales beneficios hubieren sido concertados con los empleados, lo cierto es que fueron concedidos unilateralmente por la administración central municipal y para su desmonte, a menos que la justicia ordinaria defina que se trata de actos administrativos de carácter particular, no es necesario ningún requisito adicional, pues no puede hablarse en rigor jurídico de la existencia de un conflicto colectivo de trabajo.

En consecuencia, la Sala en la parte resolutiva de esta providencia, y por las razones hasta aquí expuestas, revocará las decisiones de tutela proferidas por Juzgado Segundo Civil Municipal de Cali y el Juzgado Quince Civil del Circuito de esa misma ciudad, los días 22 de enero y 15 de marzo de 2001, respectivamente y, en su lugar denegará el amparo de tutela por improcedente.

2.6. Consideración final Tras la confrontación del abundante material que obra en los expedientes, se ha podido establecer que con pretensiones coincidentes a las que ahora se evalúan, algunos de los accionantes ya habían adelantado procesos de tutela que no prosperaron en su momento. La denuncia en este sentido se hace por la parte demandada, la cual probó dicha circunstancia en relación con 21 personas, aportando documentación al respecto. En relación con otros accionantes que habrían solicitado la satisfacción de sus pretensiones mediante tutelas interpuestas con anterioridad, -los cuales se relacionan en los folios 1 a 6a del expediente T-453.631-, no puede evaluarse su situación en tanto carece del respaldo probatorio respectivo, como quiera que el listado suministrado por la parte accionada no es constancia suficiente de esa afirmación. Lo mismo acontece en relación con los demandantes que, según el mencionado listado, han adelantado procesos de nulidad y restablecimiento de las prestaciones extralegales que ahora reclaman.

La Corte, por su parte, al evaluar esta situación entiende que la conducta de los funcionarios accionantes al interponer una nueva acción de tutela ante la misma situación fáctica que motivara su ejercicio anteriormente, obedece, en esta ocasión, al errado entendimiento, patrocinado por su apoderado, de que la doctrina constitucional expresada por la Corte en relación con casos similares podía trasladarse sin consideración alguna a la situación propuesta.

Esta circunstancia lleva a la Sala a considerar que por parte de los demandantes no existió un verdadera intención de contrariar la buena fe y la lealtad procesal, ni de obstruir la buena marcha de la administración de justicia, por lo que, atendiendo la presunción de buena fe, en esta ocasión se abstendrá de sancionarlos.

3. Expediente T-505.648 3.1. La materia a examinar En relación con este expediente, si bien existe una identidad temática suficiente para que la Sala de Selección ordenara su acumulación, como quiera que la controversia tiene un origen común, el problema jurídico propuesto a la Corte difiere en gran medida al planteado y resuelto en la primera parte de esta providencia.

En la revisión de los fallos del expediente en mención el problema jurídico a analizar se resume fundamentalmente en el examen de los argumentos expuestos por los jueces de tutela de instancia para denegar el amparo, los cuales consisten en afirmar que la tutela no procede para debatir el trámite y contenido estudiado en otro proceso de igual naturaleza y mucho menos cuando precisamente en relación con ese proceso se encuentra pendiente la decisión de la Corte Constitucional por haber sido seleccionado para revisión, en tanto que se corre el riesgo de que se adopten fallos y conclusiones divergentes.

Al respecto la Sala, basada en la jurisprudencia de esta Corporación hace las siguientes consideraciones. 3.2. La improcedencia de la acción de tutela como mecanismo para alegar la configuración de una vía de hecho en una sentencia de igual naturaleza Es evidente que el juez constitucional al dirigir el trámite de una acción de tutela puede incurrir en la violación de los derechos fundamentales de las personas que concurren a éste, como potencialmente puede acaecer en cualquier proceso judicial. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha admitido esa circunstancia en los siguientes términos:

“El juez de tutela, al igual que cualquier otro funcionario judicial, puede realizar una actuación que viole o ponga en peligro un derecho fundamental; es decir, una de aquellas actuaciones contra las cuales procede la acción de tutela.” [28] No obstante, para que la falibilidad de los jueces no condujera al regreso interminable sobre una misma actuación, la Corte restringió y decantó los criterios de evaluación para que la acción de amparo pudiera prosperar en esos términos, sujetándola a la verificación de ciertas situaciones configuradoras de una vía de hecho [29] .

Posteriormente esta Corporación, en sentencia de unificación SU-1219 de 2001, estableció el criterio general de la improcedencia de la acción de tutela contra fallos de tutela, basada en las siguientes consideraciones que la Sala considera necesario recordar. En dicha Sentencia se dijo:

“6. Unificación jurisprudencial en la materia 6.1 La Corte ha admitido en el pasado la posibilidad de interponer acciones de tutela contra las actuaciones judiciales arbitrarias, incluso de los jueces de tutela, pero no respecto de sentencias de tutela. En efecto, en sentencia T-162 de 1997, [30] la Corte concedió una tutela contra la actuación de un juez de tutela consistente en negarse a conceder la impugnación del fallo de tutela de primera instancia con el argumento de que el poder presentado para impugnar no era auténtico, pese a que el Decreto 2591 de 1991 establece al respecto una presunción de autenticidad que no fue desvirtuada en el proceso. Por otra parte, en sentencia T-1009 de 1999, [31] se concedió una acción de tutela contra la actuación de un juez de tutela consistente en no vincular al correspondiente proceso a un tercero potencialmente afectado por la decisión. En ese caso, la Corte declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la acción de tutela.

6.2 En el presente caso, sin embargo el problema jurídico es distinto: la Corte debe decidir si contra una sentencia de tutela procede una nueva acción de tutela basada exclusivamente en el argumento de que al concederla se incurrió en una vía de hecho porque la tutela era desde el principio improcedente. Se observa cómo el cuestionamiento al fallo de tutela versa sobre el juicio de procedencia de la acción como elemento constitutivo e inescindible del fallo, sin que se cuestionen actuaciones del juez de tutela diferentes a la sentencia misma. En consideración a lo expresado anteriormente, la única alternativa para manifestar inconformidad con la sentencia de tutela de segunda instancia propiamente dicha que se encuentra en firme, es la intervención de la parte interesada en el proceso de selección para revisión ante la Corte Constitucional por las razones anteriormente expuestas.

En efecto, de la Constitución se concluye que no procede la acción de tutela contra fallos de tutela. 7. Doctrina constitucional y ratio decidendi. No hay tutela contra sentencias de tutela 7.1 La conclusión anterior no es más que una regla derivada del propio texto constitucional que reguló directa y específicamente el procedimiento que habrían de seguir las acciones de tutela, el cual fue desarrollado por el Decreto 2591 de 1991 que tiene rango estatutario.

Ante la controversia sobre la posibilidad de interponer acción de tutela contra sentencias de tutela es necesario hacer claridad sobre el fundamento de la doctrina constitucional sentada por la Corte, a saber, el propio texto constitucional.

Resulta pertinente citar los artículos constitucionales, además del artículo 86, trascrito anteriormente (subrayado fuera de texto). “Artículo 4.- La Constitución es norma de normas . En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.” “Artículo 230.- Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley .

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.” “Artículo 241-.

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución , en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.” Ahora bien, la Ley – aquí el Decreto Ley 2591 de 1991 – estableció que “(l)as decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas” (artículo 35 inciso 1).

Las anteriores premisas normativas permiten sostener que en la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela la Corte ejerce la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241 C.P.) y actúa como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional de tutela mediante la unificación de la jurisprudencia constitucional. En esta tarea la Corte debe fijar, como intérprete autorizado de la Constitución, las reglas constitucionales que sirvan para ilustrar la Constitución en casos dudosos y asegurar su fuerza normativa (art. 4° C.P.).

Por su parte, los jueces al estar sujetos al imperio de la ley (art. 230 C.P.), lo están a su vez a la Constitución y a su interpretación autorizada.

[32] Así lo ha expuesto la Corte de manera clara y reiterada en el pasado: “El papel que cumple la Corte Constitucional cuando aborda la revisión eventual consagrada en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Carta Política no es otro que el de unificar a nivel nacional los criterios judiciales en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales, precisando el alcance de los derechos fundamentales, trazando pautas acerca de la procedencia y desarrollo del amparo como mecanismo de protección y efectividad de los mismos y estableciendo la doctrina constitucional, que, según el artículo 8º de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por Sentencia C-083 del 1 de marzo de 1995, es obligatoria para los jueces en todos los casos en que no haya normas legales exactamente aplicables al asunto controvertido.” [33] Cuando la Corte Constitucional se pronuncia sobre una materia respecto de la cual debe unificar jurisprudencia y obrar como cabeza de la jurisdicción constitucional, sus decisiones tienen un alcance mayor a las que adopta generalmente en salas de revisión de tutela. El sistema de control constitucional adoptado en Colombia es mixto en la medida en que combina elementos del sistema difuso y del sistema concentrado. No es necesario abundar en los elementos concentrados del sistema colombiano. Es suficiente con subrayar que la opción del constituyente de 1991 de crear una Corte Constitucional fortaleció en forma significativa esta dimensión concentrada de nuestro sistema. Al haberle atribuido a ese órgano de cierre de las controversias relativas a la interpretación de la Constitución la facultad de conocer cualquier acción de tutela no sólo reafirmó este elemento de concentración en materia de derechos constitucionales fundamentales, sino que le confirió una trascendencia especial a la unificación de jurisprudencia en estos asuntos. Cuando la Corte Constitucional decide en Sala Plena sobre estas materias desarrolla su misión constitucional y por lo tanto está obligada a asumir su responsabilidad como órgano unificador de la jurisprudencia [34] .

7.2 La Corte Constitucional, como interprete autorizado y supremo de la Constitución, define la opción más compatible con la Constitución dentro de las alternativas concebibles, opción que precisamente queda fijada en la doctrina constitucional y en la ratio decidendi que concretan el alcance de la propia Constitución.

La jurisprudencia ha distinguido entre obiter dicta y ratio decidendi, para sostener que el carácter vinculante se refiere a esta última y no a la primera.

La ratio decidendi abarca el criterio jurídico determinante así como las razones inescindiblemente relacionadas con el decisum y sin las cuales la decisión del caso no sería comprensible o carecería de fundamento. El obiter dicta, lo que se dice de paso, carece del carácter vinculante de la ratio decidendi.

La doctrina constitucional reúne tanto dicho criterio determinante de la decisión adoptada como las razones específicas para justificarla y aplicarla en un caso concreto. Es un concepto más amplio que el de ratio decidendi puesto que comprende las consideraciones que justifican la decisión y lo resuelto.

La ratio decidendi surge de la propia lectura autorizada de la Constitución por parte del órgano constitucional encargado de velar por su interpretación y aplicación integrales. Exhibe un grado mayor de abstracción que el decisum, el cual surte efectos en el caso concreto. La ratio decidendi se proyecta – en virtud del principio de igualdad, de la seguridad jurídica, del principio de confianza legítima, y de la supremacía de la Constitución– más allá del caso concreto y tiene la fuerza y el valor de precedente para todos los jueces en sus decisiones. Una vez fijado con autoridad, por el órgano competente y siguiendo el procedimiento constitucional para ese fin, el significado de la norma constitucional, éste se integra a ella y adquiere fuerza vinculante al ser parte del derecho a cuyo imperio están sometidas todas las autoridades en un Estado Social de Derecho. El artículo 230 de la Constitución establece que los jueces están sometidos al imperio de la ley, concepto que no abarca exclusivamente las leyes en sentido formal, sino que comprende obviamente la Constitución y, en un sentido amplio, el derecho dentro del cual la ratio de las sentencias ocupa un lugar primordial puesto que le confieren efectividad a las normas, al concretar sus alcances. Además, de lo contrario - es decir, de escindirse la norma de la ratio que le fija su significado para asegurar su aplicación efectiva y la concreta para precisar sus alcances - se rompería la unidad del ordenamiento jurídico y se resquebrajaría su coherencia en desmedro de la seguridad jurídica, de la aplicación igual de las normas a casos iguales y de la confianza legítima de los habitantes en que el derecho será aplicado de manera consistente y predecible.

La Corte, advierte que los jueces son independientes y autónomos. Subraya, también, que su independencia es para aplicar las normas, no para dejar de aplicar la Constitución (artículo 230 de la C.P.). Un juez no puede invocar su independencia para eludir el imperio de la ley, y mucho menos, para dejar de aplicar la ley de leyes, la norma suprema que es la Constitución. La alternativa, inaceptable en una democracia constitucional, es que el significado de la Constitución cambie según el parecer de cada juez. Entonces, será vinculante no la norma constitucional objetiva, sino la opinión de cada funcionario judicial que puede variar de despacho en despacho y cambiar de tiempo en tiempo, según evolucionen las tesis de cada juez. Nada más contrario al concepto mismo de derecho. Nada más lesivo para la efectividad de un Estado Social de Derecho. Nada que le reste más vigencia y eficacia a la Constitución.

Estas consideraciones son aún más imperiosas en el contexto de los derechos constitucionales, primero, porque las normas constitucionales, por su generalidad y textura abierta, permiten al juez un mayor margen de interpretación y, segundo, porque una persona puede escoger ante qué órgano judicial presentará la acción de tutela para exigir el amparo de sus derechos fundamentales. Aceptar que los alcances de la tutela y de cada derecho fundamental depende de la opinión de cada juez aisladamente considerado, equivale a restarle toda fuerza normativa a la Constitución, cuyo contenido será distinto en cada despacho y vinculante sólo si coincide con las tesis del juez acerca de la necesidad de brindarle amparo al tutelante. Por eso, la Corte Constitucional ha explicado y reiterado en muchas sentencias el valor y la fuerza de los precedentes, respetando claro está el ámbito de independencia de los jueces para decidir cada caso, no según su opinión, sino aplicando el derecho constitucional.

[35] 7.3 La ratio decidendi en este caso excluye la acción de tutela contra sentencias de tutela. El afectado e inconforme con un fallo en esa jurisdicción, puede acudir ante la Corte Constitucional para solicitar su revisión.

[36] En el trámite de selección y revisión de las sentencias de tutela la Corte Constitucional analiza y adopta la decisión que pone fin al debate constitucional. Este procedimiento garantiza que el órgano de cierre de la jurisdicción constitucional conozca la totalidad de las sentencias sobre la materia que se profieren en el país y, mediante su decisión de no seleccionar o de revisar, defina cuál es la última palabra en cada caso. Así se evita la cadena de litigios sin fin que se generaría de admitir la procedencia de acciones de tutela contra sentencias de tutela, pues es previsible que los

peticionarios intentarían ejercerla sin límite en busca del resultado que consideraran más adecuado a sus intereses lo que significaría dejar en la indefinición la solicitud de protección de los derechos fundamentales. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de las controversias constitucionales, pone término al debate constitucional, e impide mantener abierta una disputa que involucra los derechos fundamentales de la persona, para garantizar así su protección oportuna y efectiva (artículo 2 C.P.).

Además, de aceptarse que la tutela procede contra sentencias de tutela ésta perdería su efectividad como mecanismo de acceso a la justicia para amparar los derechos fundamentales. El derecho a acceder a la justicia no comprende tan sólo la existencia formal de acciones y recursos sino ante todo que las personas puedan obtener de los jueces una decisión que resuelva las controversias jurídicas conforme a derecho. Si la acción de tutela procediera contra fallos de tutela, siempre sería posible postergar la resolución definitiva de la petición de amparo de los derechos fundamentales, lo cual haría inocua ésta acción y vulneraría el derecho constitucional a acceder a la justicia. La Corte Constitucional tiene la misión institucional de impedir que ello ocurra porque lo que está en juego no es nada menos que la efectividad de todos los derechos constitucionales, la cual quedaría indefinidamente postergada hasta que el vencido en un proceso de tutela decidiera no insistir en presentar otra tutela contra el fallo que le fue adverso para buscar que su posición coincida con la opinión de algún juez. En este evento, seguramente el anteriormente triunfador iniciará la misma cadena de intentos hasta volver a vencer." Como criterio general, no cabe controvertir entonces mediante acción de tutela una sentencia de tutela, la cual tiene fijada por la Constitución un mecanismo particular de revisión, dada sus características como instrumento de protección de los derechos fundamentales.

3.3. El caso concreto En el presente caso se trata de resolver precisamente si cabía discutir mediante acción de tutela la supuesta configuración de una vía de hecho en una sentencia de tutela que accedió a las pretensiones de los demandantes a pesar de la improcedencia de dicha acción.

El municipio de Cali atacó en efecto mediante tutela las decisiones proferidas en primera y en segunda instancia respectivamente por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Cali y por el Juzgado Quince Civil del Circuito de esa ciudad dentro del Expediente T-453.631, invocando la configuración de una vía de hecho, dado que a pesar de la improcedencia de la acción se accedió a las pretensiones de los demandantes.

Ahora bien, la Corte dentro del proceso de revisión de dicho expediente T-453.631 ha concluido, como se indicó en la primera parte de esta providencia, que deben ser revocados los fallos señalados proferidos en primera y segunda instancia, dada la improcedencia de la acción de tutela en ese caso, como ya quedó expuesto.

¿Significa entonces dicha revocatoria que ahora, dentro del expediente T-505.648 relativo a la citada vía de hecho se deba acceder igualmente a la solicitud del municipio de Cali y revocar a su vez las decisiones de los jueces de instancia que negaron la acción de tutela?. La respuesta es no.

Para la Sala el criterio general atrás señalado en materia de no procedibilidad de acciones de tutela contra decisiones de tutela, encuentra en esta ocasión una clara oportunidad de ser aplicado, máxime cuando las sentencias controvertidas por supuesta vía de hecho han sido seleccionadas para revisión por parte de esta Corporación.

Cabe recordar además que el cuestionamiento a los fallos de tutela versó sobre el juicio de procedencia de la acción como elemento constitutivo e inescindible de los mismos, al tiempo que los cuestionamientos a las actuaciones del juez de tutela se referían a la sentencia misma. En consecuencia y en consideración a lo expresado anteriormente, la única alternativa para manifestar inconformidad con dichas decisiones, era la intervención de la parte interesada en el proceso de selección para revisión ante la Corte Constitucional, como efectivamente sucedió.

Así las cosas, la aplicación de la jurisprudencia constitucional contenida en la Sentencia de unificación SU-1219 de 2001 conduce a que se confirmen los fallos de tutela proferidos por los jueces de instancia que negaron el amparo

constitucional y así se señalará en la parte resolutiva de esta Sentencia.

III. DECISION En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Cali y el Juzgado Quince Civil del Circuito de esa misma ciudad, los días 22 de enero y 15 de marzo de 2001, respectivamente, dentro de la acción de tutela radicada bajo el número T-453.631 y, en su lugar, DENEGAR el amparo de tutela a los accionantes por improcedente, con base en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo.- CONFIRMAR , por las razones establecidas en la parte motiva de este fallo, las sentencias de tutela proferidas por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en primera y segunda instancia respectivamente, dentro de la acción promovida por el municipio de Cali contra el Juzgado Quince Civil del Circuito de esa ciudad, radicada bajo el número T-505.648.

Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General Aclaración de voto a la Sentencia T-047/02 ACCION DE TUTELA CONTRA SENTENCIA DE TUTELA POR VIA DE HECHO -Procedencia (Aclaración de voto) La Sala Octava de Revisión revoca las sentencias que concedieron el amparo demandado por los accionantes, en tanto aplica al caso concreto la reciente jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional contenida en la sentencia SU-1219 de 2001, que determinó la improcedencia general de la acción de tutela contra sentencias de tutela, en la medida en que concluyó que esa clase de providencias sólo pueden ser infirmadas por éste Tribunal Constitucional en sede de revisión, sentencia de la cual la suscrita se apartó, por considerar, en síntesis, que sí es procedente en tales eventos la tutela cuando hay una vía de hecho en fallos de esa naturaleza, en razón de que (i) los jueces constitucionales pueden violar mediante sus providencias la Constitución Política; (ii) la revisión de los fallos de tutela no cierra el sistema del órgano constitucional encargado de salvaguardar la supremacía de la Constitución; y, (iii) la decisión de no revisar un fallo de tutela no tiene el efecto de cosa juzgada constitucional, criterios sustentados en el correspondiente salvamento de voto y al cual me remito.

Referencia: expedientes acumulados T-453.631 y T- 505.648 Magistrado Sustanciador: Dr. ALVARO TAFUR GALVIS Debe la suscrita aclarar su voto en la sentencia de la referencia, en lo que atañe exclusivamente a la decisión adoptada por la Sala respecto del expediente radicado en ésta Corporación bajo el No. 505.648, referido a la revisión de los fallos dictados por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali y de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en primera y segunda instancia, respectivamente, en virtud de la acción de tutela promovida por el Municipio de Cali, contra el Juzgado Quince Civil del Circuito de esa ciudad.

Lo anterior, porque el Municipio de Cali, interpuso el amparo constitucional contra el Juzgado 15 Civil del Circuito de la misma ciudad, argumentando que éste incurrió en una vía de hecho y vulneró el debido proceso en el trámite adelantado en la acción de tutela instaurada por la señora CLAUDIA LEONOR AGUDELO y otros, contra el Alcalde y el Contralor del municipio de Cali, Valle del Cauca.

La Sala Octava de Revisión revoca las sentencias que concedieron el amparo demandado por los accionantes, en tanto aplica al caso concreto la reciente jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional contenida en la sentencia SU-1219 de 2001, que determinó la improcedencia general de la acción de tutela contra sentencias de tutela, en la medida en que concluyó que esa clase de providencias sólo pueden ser infirmadas por éste Tribunal Constitucional en sede de revisión, sentencia de la cual la suscrita se apartó, por considerar, en síntesis, que sí es procedente en tales

eventos la tutela cuando hay una vía de hecho en fallos de esa naturaleza, en razón de que (i) los jueces constitucionales pueden violar mediante sus providencias la Constitución Política; (ii) la revisión de los fallos de tutela no cierra el sistema del órgano constitucional encargado de salvaguardar la supremacía de la Constitución; y, (iii) la decisión de no revisar un fallo de tutela no tiene el efecto de cosa juzgada constitucional, criterios sustentados en el correspondiente salvamento de voto y al cual me remito.

Fecha ut supra, CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada [1] Que fue demandado ante la Corte Constitucional y declarado exequible mediante sentencia C-018 de 1996.

[2] Mediante el cual la Administración Municipal de Santiago de Cali en concertación con el Sindicato de empleados públicos del municipio recopilaron una serie de normas de carácter municipal que disponían las prestaciones extralegales y otros beneficios que venían siendo reconocidos desde tiempo atrás a los empleados del orden municipal.

[3] Se refiere a el artículo 507 del Acuerdo 01 de 1996, según el cual “la agrupación de los cargos de la estructura orgánica de la Administración Central Municipal bajo un orden establecido, el cual tiene fundamento en el nivel de responsabilidades asignadas y el manual de valorización diseñado para tal fin (…)” .

[4] En relación con el tema transcribe apartes del libro “Derecho Administrativo General y Colombiano” Libardo Rodríguez R pag 208 y hace mención a la causal de improcedibilidad del amparo contenida en el numeral 5 del Decreto 2591 de 1991.

[5] Entre otros, transcribe apartes de la sentencia T-01 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández, así como apartes de los libros “La tutela una acción humanitaria” Jorge Arenas Salazar pág 147 y “Derecho Administrativo General y Colombiano” Libardo Rodríguez R pagi 194 [6] Sentencia de tutela del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali resolviendo la acción de tutela de Cooperadores vs- Juzgado 9 Cvil del Circuito, la cual fue confirmada por la Sala Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia Rad. 1594 M.P. Fernando Trejos Bueno.

[7] En apoyo de su afirmación transcribe apartes del auto del 1 de agosto de 1996 proferido por José Gregorio Hernández y la Sentencia T-553 de 1993.

[8] Sentencias T-01, T-207, SU 547 de 1997, T-616 y 366 de 1998, SU-995 de 1999, T-424 de 2001, etc. [9] Sentencias T-01 y C-543 de 1992. [10] Sentencia T-01 de 1997, T-07 de 2000, T-178 y T-424 de 2001.

[11] Vid. Sentencia T-190 de 1999. [12] Se pueden consultar, entre otras, las sentencias: T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-125 de 1994. M.P.

José Gregorio Hernández Galindo. [13] Sentencia T-01 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [14] Al respecto, pueden verse las sentencias T-01 de 1997, T-207 de 1997, T-223 de 1997, T-616 de 1998, T-193 de 1997 y SU-995 de 1999.

[15] Vid. Sentencia SU 547 de 1997. [16] Idem. [17] Vid. Sentencia T-375 de 1998. [18] Vid. Sentencias T-079 de 1995, SU-519 de 1997, y T- 1156 de 2000.

[19] Sentencia SU 086 de 1999. [20] Sentencia C-1117 de 2001 [21] Sentencia T-079 de 1995 [22] Sentencia T-348 de 1997 [23] Acuerdo 28 deAcuerdo 07 de 1993.

[24] Sentencia T-1117 de 2001. [25] T-001 de 1997 [26] T-1599 de 2000. [27] T-106 de 2001. [28] Sentencia T-162/97 M.P. Carlos Gaviria Díaz [29] Sentencia T-699 de1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo [30] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[31] M.P. Alejandro Martínez Caballero. [32] Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara: “ La interpretación constitucional fijada por la Corte determina el contenido y alcance de los preceptos de la

Carta y hace parte, a su vez, del "imperio de la ley" a que están sujetos los jueces.” [33] Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández.

[34] La Corte Constitucional incluso ha admitido que los fallos de tutela proferidos por sus salas de revisión son excepcionalmente anulables precisamente cuando éstos se apartan de la doctrina que en sede de unificación ha sentado la Sala Plena de la Corporación. Esto se debe a que el art. 34 del Decreto 2591 de 1991 establece claramente que los cambios de jurisprudencia deben ser adoptados por la Sala Plena a quien corresponde la función de unificar jurisprudencia. La seguridad jurídica, la consistencia que debe guiar el ejercicio de la función jurisdiccional, el sometimiento de los jueces a la Constitución y la efectividad del derecho a la igualdad así lo exigen.

[35] Ver en especial las sentencias C-083 del 1 de marzo de 1995 , M.P. Carlos Gaviria Díaz; SU-047 de 1999, MM. PP. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero; C-674 de 1999, MM.PP. Alejandro Martínez Caballero y Alvaro Tafur Galvis.

[36] Art. 86 C.P., y arts. 32 y 33 del Decreto 2591de 1991. Además, sentencia C-1716 de 2000, MP Carlos Gaviria Díaz.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 18 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.