COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/097/06

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/097/06
Expediente	—
Fecha	—
Sala	Sala Segunda de Revisión
Magistrado ponente	Dr ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela
- Juez Constitucional
- Direccion Ejecutiva De Administracion Judicial
- Funcionario Y Empleado De La Rama Judicial
- Derecho A La Igualdad
- Derecho Al Trabajo

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Para resolver controversias surgidas de relaciones laborales solamente ante la existencia de circunstancias excepcionales, derivadas lógicamente del análisis del caso concreto es procedente la mencionada acción para resolver ese tipo de

Texto completo

T-097-06 SENTENCIA No Sentencia T-097/06 ACCION DE TUTELA -Procedencia cuando controversia laboral tiene carácter constitucional La acción de tutela es procedente para resolver controversias surgidas de relaciones laborales solamente ante la existencia de circunstancias excepcionales, derivadas lógicamente del análisis del caso concreto es procedente la mencionada acción para resolver ese tipo de conflictos. Y para que se configuren esas circunstancias de carácter excepcional que desplazan el mecanismo judicial ordinario y abren paso a la intervención de la jurisdicción constitucional, se requiere que: i) el asunto debatido tenga relevancia constitucional, es decir, que se trate indiscutiblemente de la protección de un derecho fundamental; ii) que el problema constitucional que se plantea aparezca probado de tal manera que para la verificación de la vulneración del derecho fundamental cuyo amparo se solicita, no se requiera ningún análisis de tipo legal, reglamentario o convencional, que exija del juez constitucional un ejercicio probatorio que supere sus facultades y competencias; y, iii) que el mecanismo judicial ordinario resulte insuficiente para proteger los derechos fundamentales violados o amenazados. No obstante la regla de general de solución de controversias laborales por parte de la jurisdicción competente [ordinaria o contenciosa], paralelamente la jurisprudencia constitucional ha sostenido que de manera excepcional ante ciertas circunstancias, puede abrirse paso la acción de tutela para resolver ese tipo de conflictos, como cuando se trata de salvaguardar de manera efectiva, cierta y oportuna el derecho a la igualdad en las relaciones de trabajo. Se trata de un asunto que ha sido objeto de unificación de la doctrina constitucional, por cuanto se ha considerado que existen situaciones en las cuales la jurisdicción del trabajo no sería tan

efectiva como la acción de tutela para poner término a prácticas o posiciones que conllevan discriminación en las relaciones laborales de los trabajadores, que afectan el mandato constitucional del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

ACCION DE TUTELA -Carácter residual y subsidiario en materia de controversias laborales Podría argumentarse que dada la constitucionalización que dentro del ordenamiento jurídico ha tenido el derecho al trabajo, todos los conflictos que surjan de las relaciones laborales darían lugar a ser resueltos mediante el ejercicio de una acción de rango constitucional como lo es la acción de tutela. Sin embargo, esa interpretación no puede ser admitida por cuanto de esa manera no sólo se desvirtuaría por completo la finalidad buscada por el Constituyente de 1991 con el establecimiento de la tutela, de ser un mecanismo subsidiario que por su misma naturaleza sólo procede ante la inexistencia de un medio judicial de defensa o, cuando de existir el mismo resulte insuficiente o ineficaz para garantizar los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; sino porque se vaciaría de competencia la jurisdicción ordinaria laboral para suplirla por la jurisdicción constitucional, resultado que iría en contra del fin de ésta última como es el de velar por la guarda y supremacía de la Constitución ACCION DE TUTELA -Recursos que la hacen improcedente deben ser idóneos y eficaces JUEZ CONSTITUCIONAL -Debe velar por el ejercicio pleno de las competencias de las demás jurisdicciones.

DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL -Derecho a percibir bonificación por gestión judicial DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL -Cargo de Director de unidad es equivalente con el de Magistrado Auxiliar de alta Corporación La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se encuentra conformada para el ejercicio de sus atribuciones por distintas Unidades las cuales cuentan dentro de su planta de personal con un Director de Unidad. Ese cargo, por disposición del Acuerdo 273 de 1998 es equivalente para todos los efectos al cargo de Magistrado Auxiliar de las Corporaciones de nivel nacional. Ello significa que para el ejercicio y desempeño del mismo se exigen los mismos requisitos y condiciones establecidos en la ley, y en consecuencia gozan de los mismos derechos y prerrogativas del cargo.

FUNCIONARIO Y EMPLEADO DE LA RAMA JUDICIAL- Controversia jurídica con el Estado originó expedición del Decreto 4040 de 2004 BONIFICACION DE GESTION JUDICIAL- Para empleados de la Rama Judicial DERECHO A LA IGUALDAD -Tienen derecho a b onificación de gestión judicial quienes ocupaban y en el futuro ocupen cargos en rama judicial del estado En manera alguna, puede interpretarse ese decreto como un medio para establecer una distinción que él no consagra en relación con la remuneración de quienes ocupaban y en el futuro ocupen unos cargos en la Rama Judicial del Estado, pues ello conllevaría a la vulneración del principio constitucional que establece que a trabajo igual salario igual, principio que por lo demás pertenece a la teoría general del trabajo en el Derecho universal. Esa es la razón por la cual resulta contrario a la teleología del Decreto 4040 de 2004 una interpretación como la realizada por la entidad accionada, pues ella llevaría a desvertebrar inclusive la propia finalidad constitucional incorporada al artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, según la cual una ley marco traza los objetivos y criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno para “[F]ijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública”, lo que significa que se fija la remuneración para empleos de manera general y abstracta mediante la intervención del Congreso de la República y del Ejecutivo, cada uno en el ámbito de sus competencias, sin importar quien los ocupe y la fecha de su posesión.

Una cosa es el reconocimiento de unos derechos que se estaban controvirtiendo judicialmente a algunos servidores judiciales que desempeñaban determinados cargos con anterioridad a la expedición y vigencia del Decreto 4040 de 2004, controversia que efectivamente quedó terminada con la expedición de ese acto administrativo para quienes a él se acogieron; y, otra muy distinta la situación que se presenta respecto de esos empleos con posterioridad a la vigencia del

mismo, en relación con los cuales se exige por las normas jurídicas determinados requisitos y calidades, y por lo tanto deben tener los mismos derechos y prerrogativas.

BONIFICACION DE GESTION JUDICIAL- Remuneración se establece atendiendo naturaleza del cargo y no para la persona que lo ocupa El reconocimiento de una misma remuneración para los servidores públicos que ingresen a desempeñar los cargos de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4040 de 2004, no significa que se está haciendo extensivo el pago de la bonificación por gestión judicial a nuevos cargos. No. Es evidente que se trata de cargos que existían con anterioridad a la expedición del mencionado decreto. Cosa distinta es que las situaciones individuales y concretas para eventuales reclamaciones judiciales que pudieran culminar con la conciliación o la transacción a que se refiere ese decreto, no se extienden a quienes fueron nombrados con posterioridad a la vigencia del mismo en esos cargos. Como se dijo, con la expedición del Decreto 4040 se pretendió poner fin a una controversia jurídica surgida precisamente a raíz de la expedición de un acto administrativo que reconocía la bonificación por compensación para determinados servidores de la Rama Judicial y, por ello, se reconoció la existencia de un derecho a quienes se encontraban en las situaciones de hecho señaladas en el Decreto 4040. Pero eso no significa que mediante el mismo se haya autorizado el establecimiento de diferencias para efectos de la remuneración de servidores públicos de la Rama Judicial, ni que para amparar derechos adquiridos de quienes ocupaban determinados cargos con anterioridad a la expedición del decreto se pueda establecer una diferencia de trato respecto de servidores que ocupan los mismos empleos.

DERECHO AL TRABAJO- Valor y principio orientador del Estado Social de Derecho Desde el Acto Legislativo No. 1 de 1936, artículo 17, el valor del trabajo ha sido uno de los elementos esenciales que orienta las instituciones del Estado, al ser considerado como una obligación social que goza de la especial protección del Estado. El Constituyente de 1991 siguiendo esa línea de pensamiento, consagró desde el Preámbulo de la Carta el deber del Estado de asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia y la igualdad, así como el conocimiento, la libertad y la paz, valores que fueron refrendados en el artículo 1 de la Constitución, al disponer que Colombia como Estado social de derecho se funda en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. La especial protección del trabajo se consagra en la Carta de 1991, en su artículo 25, al disponer que no sólo se trata de un derecho sino de un deber que debe ser garantizado a todas las personas en condiciones dignas y justas.

Para completar esa especial protección, se señalaron por el Constituyente unos principios mínimos fundamentales que han de ser observados, entre los cuales se encuentran la igualdad de oportunidades laborales, y una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo. La consagración del trabajo como uno de los elementos esenciales en los cuales se funda el Estado social de derecho, y el señalamiento de unos principios mínimos que deben ser observados, no están establecidos en la Constitución Política como meros postulados sino que exigen de todas las ramas del poder público su observancia. En tal virtud, ante la existencia de controversias o conflictos laborales la Constitución debe ser interpretada y aplicada de suerte que los valores y principios que protegen y garantizan los derechos de los trabajadores tengan plena realización en procura de la dignidad de las personas.

JURISDICCION LABORAL -Competencia para resolver conflictos que se originen del contrato de trabajo Este Tribunal Constitucional en múltiples providencias ha sostenido que la jurisdicción laboral es la competente para resolver las controversias que surjan con ocasión del contrato de trabajo, como sucede con el reconocimiento y pago del salario, elemento esencial del contrato laboral, el derecho a la no discriminación en las condiciones de trabajo, la protección de los derechos de asociación sindical de los trabajadores, la nivelación salarial cuando ha ello haya lugar, y en general todos los aspectos que de él se deriven. En principio podría decirse que en su mayoría las controversias derivadas de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores pueden ser resueltas acudiendo a los jueces laborales, ya que

precisamente para ello ha sido instituida por el Estado la jurisdicción del trabajo PRINCIPIO DE IGUALDAD -Igual trato para idéntica situación/ PRINCIPIO A TRABAJO IGUAL SALARIO IGUAL -Alcance/ TRATAMIENTO DIFERENCIADO -Justificación objetiva y razonable Las garantías laborales irrenunciables de los trabajadores, como lo es el derecho al salario, no pueden depender de interpretaciones restrictivas del empleador. Los derechos fundamentales que consagra la Constitución Política en materia laboral imponen su interpretación y aplicación de suerte que se vivifiquen y realicen plenamente los valores y principios en ella contenidos en procura del reconocimiento total de la dignidad humana. La existencia de una diferencia salarial entre trabajadores que se encuentran en similares condiciones, debe estar fundamentada en una justificación objetiva y razonable, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad. Ahora, esa diferencia no puede sustentarse en argumentos meramente formales como la fecha de vinculación a un cargo. El intérprete de las normas jurídicas cuando se trata del reconocimiento de derechos laborales de los trabajadores, debe estar orientado a la realización de los fines del Estado y no a su quebrantamiento o ruptura pues con ello se resquebraja toda la filosofía que orienta el Estado Social de Derecho.

DERECHO A LA IGUALDAD SALARIAL -Se traduce en el principio a trabajo igual salario igual CONVENIO INTERNACIONAL DE TRABAJO RATIFICADO POR COLOMBIA -Hace parte de legislación interna JUEZ CONSTITUCIONAL -Al examinar si existe vulneración al principio de igualdad salarial debe remitirse a lo dispuesto en tratados internacionales El juez constitucional al examinar una presunta vulneración del principio en cuestión ha de remitirse necesariamente a lo dispuesto en Tratados Internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966 y aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968, y al Convenio Internacional del Trabajo No. 111, aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación.

ENTIDAD DEL ESTADO -Debe respetar principios constitucionales fundamentales del Derecho al trabajo La solución de una controversia jurídica de orden laboral por el reconocimiento de derechos de los trabajadores, no puede dar lugar a otra por la indebida interpretación que de los principios laborales realicen las entidades del Estado. Precisamente los principios mínimos fundamentales que consagra el artículo 53 de la Constitución Política, aun cuando no se haya dictado el Estatuto del Trabajo, son vinculantes para el intérprete, y mal podría aceptarse una tesis según la cual derechos y garantías obtenidos por los empleados, puedan ser desconocidos en forma paulatina con fundamento en una interpretación que no consulta los principios y valores que en relación con el derecho al trabajo se consagran en la Constitución Política.

DERECHO A LA IGUALDAD -Directora de unidad de asistencia legal de dirección ejecutiva de administración judicial, a quien no le ha sido reconocida bonificación de gestión judicial Referencia: expediente T-1224181 Peticionaria: Diana Isabel Bolívar Voloj Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil seis (2006). La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

SENTENCIA El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número once ordenó la selección del mencionad o expediente por auto de 15 de noviembre de 2005.

I. Antecedentes La ciudadana Diana Bolívar Voloj, presentó acción de tutela contra la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, a fin de que se le protejan los derechos fundamentales a la igualdad, favorabilidad laboral, mínimo vital y dignidad, los cuales considera conculcados por los hechos que a continuación se resumen:

1. Expresa la demandante que a partir del 30 de marzo del año 2005 fue nombrada en provisionalidad en el cargo de Directora de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante Resolución No. 1722 de 29 de marzo del mismo año, tomando posesión del cargo y con efectos fiscales a partir de esa misma fecha.

2. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, según dispone el artículo 98 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, se encuentra conformada por distintas Unidades, a saber: Planeación, Recursos Humanos, Presupuesto, Informática, y por las demás que en atención a las necesidades del servicio cree la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, a través de las cuales la Dirección Ejecutiva cumple con sus funciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Precisamente en ejercicio de su atribución legal, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el Acuerdo 74 de 15 de abril de 1996, creó la Unidad de Asistencia Legal cuya estructura y funciones fue definida a través del Acuerdo 199 de 5 de septiembre el mismo año.

Todas las Unidades que conforman la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial cuentan con un Director de Unidad, quien es el servidor público responsable del cumplimiento de las funciones a cargo de la respectiva Unidad y reporta lo relacionado con su competencia al Director Ejecutivo de Administración Judicial. Para el cargo de la Unidad de Asistencia Legal, se exigen como requisitos: el título profesional de abogado y ocho años de experiencia profesional en el área jurídica.

3. En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente de la establecida en el artículo 85, numeral 7 de la Ley 270 de 1996 [1] , la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expidió el Acuerdo 273 de 19 de marzo de 1998 actualmente vigente, que en su artículo 2 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 2. Establécese para todos los efectos, la equivalencia del cargo de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con la de Magistrado Auxiliar” 4. Expresa la demandante que de la estructura de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, se puede concluir que todas y cada una de las Unidades que la conforman se encuentran en el mismo nivel jerárquico, y dentro de sus competencias cumplen las mismas responsabilidades frente a la entidad, de tal suerte que hasta el 3 de diciembre de 2004 gozaban de la misma remuneración frente a cargos de igual categoría y frente a los cargos de Magistrados Auxiliares de las altas corporaciones.

No obstante, añade la actora, el Gobierno Nacional expidió el 3 de diciembre de 2004 el Decreto No. 4040, “Por el cual se crea una Bonificación de Gestión Judicial para los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios”, en el cual se señalaron los empleos a los cuales se les debía reconocer la bonificación aludida, entre ellos, el cargo de Magistrado Auxiliar de las altas Cortes.

5. Manifiesta la accionante que con fundamento en el Decreto 4040 de 2004, el 15 de junio de 2005 solicitó a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que diera aplicación al Acuerdo 273 de 1998, a fin de que en virtud del principio constitucional a la igualdad se le reconociera el derecho a devengar la bonificación por gestión judicial de que trata el decreto en cuestión, por cuanto lo que se le viene cancelando no corresponde numéricamente a los mismos valores que devengan los demás Directores de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

La petición presentada fue resuelta desfavorablemente mediante Resolución 2562 de 7 de julio de 2005, bajo el argumento de que sólo tienen derecho a percibir la bonificación por gestión judicial quienes ocupen los cargos taxativamente señalados en el artículo 1 del Decreto 4040 de 2004.

6. Considera entonces la demandante que partiendo de lo dispuesto por el Acuerdo 273 de 1998, actualmente vigente y amparado por la presunción de legalidad, constitucional, legal y reglamentariamente tiene derecho a percibir la

bonificación por gestión judicial en las mismas condiciones que la reciben los demás Directores de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y los Magistrados Auxiliares de las corporaciones de orden nacional, pues es un hecho jurídicamente demostrado que su cargo es equivalente a los mencionados.

Se trata de una equivalencia, añade, que no sólo puede predicarse al momento de exigir el cumplimiento de las funciones del cargo o al momento de acreditar los requisitos para su desempeño, sino que al encontrarse estatuida para todos los efectos legales, también debe tener aplicación en su remuneración, no sólo en virtud de lo dispuesto por el Acuerdo 273 de 1998, sino por mandato del principio que dispone que a "trabajo igual salario igual" , cuya observancia no puede ser desconocida so pretexto de la aplicación de un decreto. Las equivalencias establecidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, tienen el alcance de igualar y equiparar los cargos a que hace referencia en todos los ámbitos pertinentes, esto es, en cuanto a las obligaciones, prerrogativas y derechos.

Así las cosas, al estar prevista para todos los efectos la equivalencia del cargo de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial con la de Magistrado Auxiliar de altas cortes, no puede la entidad mencionada negarse a reconocer su derecho a devengar mensualmente la bonificación de que trata del Decreto 4040 de 2004, pues con ello se estaría realizando una interpretación restrictiva de esa normatividad, que resulta discriminatoria frente a los demás Directores de Unidad de la DEAJ, no obstante que cada uno en su área cumple las mismas funciones y tienen el mismo grado de responsabilidad.

7. La interpretación restrictiva realizada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, en el sentido de estimar que los servidores públicos que se posesionen con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4040 de 2004 no tienen derecho a la bonificación de gestión judicial, que por el contrario sí reciben quienes venían ejerciendo la misma función, viola los principios constitucionales a la igualdad y la favorabilidad al trabajador consagrados en los artículos 13 y 53 de la Constitución Política, pues con ello se está dando un trato discriminatorio entre iguales, generando en consecuencia un régimen privilegiado para unos en perjuicio de otros, rompiendo de paso con el equilibrio en las relaciones laborales en razón de una interpretación restrictiva del derecho que no tiene fundamento constitucional ni legal, como quiera que el Decreto 4040 de 2004 fue expedido por el Gobierno Nacional para saldar una discusión de orden laboral que se debatía en los estrados judiciales. Significa lo anterior que mediante el decreto mencionado se reconoció un derecho no se creó uno nuevo y, por ende, no se pueden modificar situaciones que afectan a los trabajadores, como en el caso de la demandante.

8. Por otra parte, aduce la actora que la posición adoptada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial erradamente recae sobre el servidor y no sobre el empleo, según se deduce de la Resolución 2562 de 2005, la cual hace referencia a que su posesión se surtió en marzo de 2005, esto es, con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4040 de 2004, olvidando que cumple las mismas funciones que desempeñaba el anterior Director de la Unidad de Asistencia Legal de la DEAJ y de los actuales Directores de las demás Unidades, quienes devengan sin excepción la bonificación de gestión judicial, con lo cual se desconoce además que la remuneración se establece atendiendo la naturaleza del cargo y no para la persona que lo ocupa.

El derecho al pago de un salario se hace con fundamento en la realización de la ecuación empleo-cumplimiento satisfactorio del deber, que se pierde al señalar que a una misma función se le paga un salario diferente con el argumento del simple paso del tiempo, cambiando de esa manera la naturaleza del salario pues, su pago no es discrecional "máxime en estos tiempos en que el trance modernizador del Estado y sus instituciones ha provocado sustanciales transformaciones en los organismos públicos".

9. Los hechos que dieron lugar a la presente acción de tutela vulneran también normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad como el Convenio Internacional del Trabajo No. 111, que impone a los Estados Partes la obligación

de reconocer a toda persona el derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, así como de asegurar a todos los trabajadores la igualdad de oportunidades.

La interpretación de las situaciones laborales realizada por el empleador implica la obligación de sujetarse a los parámetros constitucionales y legales que rigen la materia, por cuanto si se pretermite la ritualidad exigida por la ley, se desconocen derechos consagrados a favor del trabajador y de contera se derogan tácitamente los Convenios Internacionales, la Constitución y la ley.

Siendo ello así, expresa la actora que sin perjuicio de una reglamentación legal, cuando un funcionario se posesiona de un cargo lo hace con todos los derechos y prerrogativas que le son propios por las responsabilidades predicables de la función que va a desempeñar y, es justamente ese reconocimiento el que pretende por parte del juez constitucional. En efecto, considera que el hecho de que el parágrafo 2 del artículo 1 Decreto 4040 de 2004, disponga que la bonificación de gestión judicial no podrá hacerse extensiva, no significa que esa disposición sea aplicable a su caso concreto, porque el pago de la misma no es extensiva al cargo que ocupa, sino que ese beneficio lo tiene por consagración y amparo constitucional que supera cualquier interpretación alrededor del mencionado decreto.

10. Por último, la accionante realiza una serie de consideraciones en relación con el equilibrio que debe existir en las relaciones laborales en todos los aspectos, y con mayor razón en el salario devengado cuando se realiza la misma función y se tienen las mismas responsabilidades, para lo cual cita jurisprudencia constitucional sobre la materia.

También se refiere a la jurisprudencia de esta Corporación en relación con la procedencia de la acción de tutela cuando lo pretendido sea el reconocimiento de acreencias laborales, para indicar que en su caso el perjuicio irremediable se presenta por la discriminación de la que ha sido objeto en relación con sus otros compañeros a los cuales se les cancela la bonificación por gestión judicial, con lo cual se ha desconocido el orden justo que se propugna desde el Preámbulo de la Carta, circunstancia que requiere un pronto remedio, pues además considera que también se ha presentado un daño moral que no se mide por la cantidad de dinero recibido.

II. Respuesta a la acción de tutela por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial La Directora Ejecutiva de Administración Judicial (e), dio respuesta a la acción de tutela que se examina, para lo cual argumentó que en caso de presentarse vulneración de un derecho como se plantea en el asunto sub examine , le corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa conocer de dicha violación a través de la acción de nulidad por inconstitucionalidad de decretos expedidos por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponde a esta Corporación según dispone el artículo 237, numeral 2, de la Constitución Política, e incluso puede disponer su suspensión provisional en virtud de lo establecido por el artículo 238 ibídem.

Expresa que de conformidad con lo señalado por el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política, al Congreso de la República le corresponde fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. En ejercicio de esas facultades se profirió por el legislador la Ley 4 de 1992, mediante la cual se faculta al Ejecutivo para fijar el régimen salarial y prestacional aludido. Siendo ello así, en desarrollo de esa ley se expidió por el Gobierno el Decreto 4040 de 2004, por el cual se creó una bonificación de gestión judicial para los funcionarios allí señalados.

Luego de referirse al contenido del decreto mencionado, concluye que de allí se deduce que únicamente tienen derecho al pago permanente de la bonificación de gestión judicial los servidores públicos que ocupen los cargos señalados taxativamente en el artículo 1 del decreto y aquellos que a pesar de no estar incluidos en ese artículo, estuvieran devengando la bonificación por compensación. Resulta evidente, para la entidad accionada, que quienes se posesionen con posterioridad a la vigencia del Decreto 4040 de 2004 en alguno de los cargos no señalados en el artículo 1 aludido,

entre los cuales se encuentra el de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, no tienen derecho al pago de la bonificación por gestión judicial.

Ahora bien, a ese cargo por ser equivalente al de Magistrado Auxiliar de las altas cortes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 del Acuerdo 273 de 1998, se le viene aplicando el mismo régimen salarial y prestacional y las mismas prerrogativas del cargo de Magistrado Auxiliar "[s]alvo para aquellos servidores judiciales que se posesionen en los cargos antes referidos [2] con posterioridad a la de la vigencia del Decreto 4040 de diciembre 3 de 2004, en lo que se refiere a la Bonificación por Gestión Judicial y Bonificación por Compensación, de conformidad con el contenido de dicho Decreto, como ocurre en el caso de la Doctora BOLIVAR VOLOJ, quien se posesionó a partir del 30 de marzo de 2005" .

Resulta entonces que esa entidad viene dando cumplimiento a lo establecido por el Acuerdo 273 de 1998 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura respecto de los Directores de Unidad que venían recibiendo la bonificación por compensación, y en ese sentido siguen recibiendo la misma remuneración que reciben los Magistrados Auxiliares. Cosa distinta sucede con el caso de la demandante, a quien se le aplica la equivalencia establecida en el Acuerdo citado para efectos de la asignación básica y prima especial, pero no para efectos de la bonificación por gestión judicial, por cuanto ella no devengaba al momento de entrar en vigencia el Decreto 4040 de 2004 la bonificación por compensación, pues se posesionó en el cargo posteriormente.

Expresa la entidad demanda que "[l]a accionante, desde la fecha de su posesión ha devengado en aplicación del Acuerdo 273 de 1998 que estableció la equivalencia del cargo de Director de Unidad con el de Magistrado Auxiliar, la remuneración correspondiente a este último y no la que corresponde al de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial".

En ese orden de ideas, agrega, el cargo de Director de Unidad es equivalente al de Magistrado Auxiliar, pero debido al impedimento que para el pago de la bonificación por gestión judicial dispuso el Decreto 4040 de 2004, a los servidores públicos que ocupen dichos cargos después de la vigencia del mismo no les puede ser cancelada. La discusión no radica entonces en si existen o no las equivalencias al cargo de Magistrado Auxiliar, la dificultad radica en que el decreto fue taxativo en señalar a qué cargos se les otorga la bonificación en cuestión. Además, se agregó una limitante en el artículo 1, parágrafo 2, al expresar que no se puede hacer extensiva ni se tendrá en cuenta para la remuneración de otros funcionarios de cualquiera de las ramas del poder público.

Considera pues, que la filosofía que orienta la norma está dirigida a otorgar la bonificación por gestión judicial únicamente a los servidores públicos que ocupen los cargos taxativamente señalados en el artículo 1 del decreto, pero en aras de respetar derechos adquiridos, excepcionalmente se le reconoce a quienes venían devengando la bonificación por compensación, como ocurre con los Directores de las demás Unidades de la Dirección Ejecutiva, a quienes en la actualidad se les cancela la bonificación por gestión judicial en razón de que con anterioridad devengaban la bonificación por compensación.

Así las cosas, la vulneración al derecho a la igualdad que invoca la demandante no se configura pues ésta se predica cuando se presenta discriminación entre situaciones iguales, circunstancia que no se da en el presente caso, pues existe una diferencia entre los cargos de Directores de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que estaban devengando la bonificación por compensación y en consecuencia tienen derecho a la bonificación por gestión judicial, y la demandante quien no devengaba la primera y por tanto no tiene derecho a la segunda.

III. Decisiones judiciales que se revisan Fallo de primera instancia La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá negó el amparo constitucional solicitado, por considerar que las pretensiones alegadas en la acción de tutela son del resorte de la jurisdicción contenciosa administrativa mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sostiene que esa

Sala, que esta Corporación, ha manifestado que los casos de acreencias, prestaciones o controversias laborales y seguridad social, no constituyen un derecho fundamental, razón por la cual no pueden ser objeto de amparo constitucional, a menos que su menoscabo ponga en peligro o vulnere algún derecho de rango fundamental, cuya protección requiera de acciones inmediatas ante la imposibilidad de ser garantizado a través de los medios ordinarios.

Expresa el juez constitucional de primera instancia, que el artículo 86 de la Carta Política regula la acción de tutela como un mecanismo subsidiario salvo el caso de un perjuicio irremediable, que en el presente asunto no se vislumbra, pues a pesar de que la actora lo invoca no demostró los presupuestos exigidos para su procedencia.

Añade que también solicita la protección del derecho a la igualad y aduce circunstancias de discriminación e interpretación equivocada de la ley, pero no indica las situaciones fácticas concretas que permitan al juez de tutela examinar el asunto desde una perspectiva constitucional.

Considera que la entidad demandada no puso término a la vinculación laboral de la actora, ni la suspendió, ni desmejoró en modo alguno sus condiciones de trabajo, ni disminuyó sus ingresos mensuales, pues desde el momento en que tomó posesión del cargo de Directora de Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Nacional, ha percibido y percibe el mismo salario regularmente, lo que permite aseverar que sus condiciones de vida y de subsistencia digna no se han visto disminuidas. Siendo ello así, al no presentarse ningún perjuicio la demandante cuenta con otro medio de defensa judicial ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para reclamar la protección de los derechos que considera vulnerados.

Impugnación La demandante inconforme con la decisión de primera instancia impugnó el fallo que le fue adverso. Fallo de segunda instancia La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, confirmó el fallo proferido por el juez constitucional de primera instancia, con fundamento en los argumentos que se sintetizan a continuación:

La solicitud de amparo constitucional presentada por la demandante se encuentra enfocada esencialmente a que se deje sin efecto la resolución proferida por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial que le fue negativa a su petición de reconocimiento de la bonificación de gestión judicial. En ese contexto, aduce el ad quem, salta a la vista la improcedencia de la acción de tutela que se examina pues la actora cuenta con otros mecanismos de defensa judicial como son las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho dentro del término establecido en la ley, o de nulidad del acto administrativo aludido en cualquier tiempo, a fin de que pueda controvertir la decisión que censura, argumento que sustenta en jurisprudencia de esta Corporación.

Por otra parte, también aludiendo a la doctrina constitucional, sostiene que si en el evento de existir un mecanismo de defensa adecuado la acción de tutela fuere indispensable a fin de evitar un perjuicio irremediable, se tendrían que configurar los elementos o presupuestos que se exigen para la prosperidad del amparo constitucional, circunstancia que no se presenta en esta oportunidad, por cuanto el perjuicio irremediable no pasa de ser una simple mención de la accionante sin demostración en el expediente constitucional, razón de más para la improcedencia de la tutela, ni siquiera como mecanismo transitorio. Ello se deduce además del salario que devenga la demandante ($5.847.106), sin que pueda alegarse que ella o su núcleo familiar se encuentran atravesando una situación difícil que no se compadezca con las mínimas condiciones inherentes a una vida digna.

Luego de citar apartes de sentencias de tutela proferidas por este Tribunal Constitucional, en las cuales, según aduce el juez constitucional de segunda instancia, se examinaron asuntos similares al que ahora es objeto de análisis, considera que resulta indiscutible en principio, la improcedencia de la acción de tutela para el reconocimiento y pago de acreencias laborales, o para obtener nivelación salarial, menos cuando no existen razones para predicar la existencia de un perjuicio irremediable.

Finalmente, aduce el ad quem que en el asunto sub examine no es posible efectuar un juicio de igualdad entre los funcionarios de las Direcciones de las Unidades de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial con la demandante, porque sus condiciones laborales por razón de la fecha de vinculación a la Dirección Ejecutiva difieren sustancialmente. En efecto, aduce que "[M]ientras que los primeros, según se deriva del texto de la respuesta suministrada a la demanda de tutela por parte de la Directora Ejecutiva, para la fecha de vigencia del Decreto 4040 del 3 de diciembre de 2004, devengaban la "Bonificación por Compensación", la cual conforme a la establecido en el parágrafo 1 del artículo 1 de la norma aludida, fue reemplazada por la "Bonificación de Gestión Judicial", la segunda se posesionó en el cargo con posterioridad a dicho momento".

IV. Consideraciones de la Corte Constitucional 1. La competencia Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El asunto que se debate 2.1. La ciudadana Diana Bolívar Voloj, interpuso acción de tutela contra la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial por considerar que esa entidad está realizando una interpretación restrictiva de un decreto expedido por el Gobierno Nacional, en virtud del cual se crea una bonificación de gestión judicial para Magistrados de Tribunal y otros funcionarios, que desconoce abiertamente sus derechos fundamentales a la igualdad, la favorabilidad laboral, mínimo vital y dignidad humana.

Sostiene que los cargos de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por disposición de un Acuerdo expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, son equivalentes a los de Magistrado Auxiliar de las altas corporaciones, y por ello tiene derecho a recibir la bonificación de gestión judicial que reciben los demás Directores de Unidad de la entidad accionada. Agrega que la equivalencia legalmente establecida no puede ser exigida para el cumplimiento de requisitos así como el desempeño de sus responsabilidades, y no tenerse en cuenta para el pago del salario, pues con ello no sólo se desconoce el principio de igualdad sino el que señala que a trabajo igual salario igual .

2.2. La Directora Ejecutiva de Administración Judicial se opuso a las pretensiones de la demandante. En su escrito asevera que esa entidad no ha vulnerado los derechos constitucionales aludidos por la actora, pues se ha limitado a cancelar lo que la ley autoriza. Ello significa que por disposición del artículo 1 del Decreto 4040 de 2004, solamente tienen derecho al pago de la bonificación judicial los servidores públicos que desempeñan los cargos que taxativamente se encuentran allí señalados, y los que a pesar de no estar incluidos en ese artículo, a la entrada en vigencia del decreto mencionado, estuvieren devengando la bonificación por compensación.

Aduce que como se trata de la controversia del contenido de un decreto expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley 4 de 1992, la accionante cuenta con los mecanismos que establece el ordenamiento jurídico para la controversia de ese acto administrativo ante la jurisdicción contenciosa administrativa, bien sea mediante la acción de nulidad por inconstitucionalidad como lo dispone el artículo 237, numeral 2, de la Constitución Política, ya a través de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

2.3. El Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, negó el amparo constitucional solicitado, aduciendo la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, y la improcedencia de la acción de tutela para el pago de acreencias laborales ni el reconocimiento de una nivelación salarial, por cuanto no se trata de derechos fundamentales que puedan ser objeto de la tutela constitucional.

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo de primera instancia. Adujo para fundar su decisión, que del escrito de tutela surge con toda claridad que la pretensión de la actora se encuentra orientada a dejar sin efecto la Resolución 2562 de julio de 2005, por cuyo medio la Directora Ejecutiva de Administración Judicial se

pronunció de manera desfavorable a la solicitud de pago de la bonificación por gestión judicial. Siendo ello así, advierte que la demandante cuenta con la posibilidad de ejercitar las acciones pertinentes ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Afirma que la acción interpuesta no puede proceder como mecanismo transitorio dado que no se verifica la hipótesis del perjuicio irremediable.

Respecto a la eventual violación del derecho a la igualdad, asevera que no es posible efectuar un juicio en ese sentido entre funcionarios titulares de las Direcciones de las demás Unidades de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y la demandante, en tanto las condiciones laborales por razón de la fecha de vinculación al cargo difieren sustancialmente.

3. El problema jurídico planteado Le corresponde definir a la Corte Constitucional, si la acción de tutela es el mecanismo adecuado para resolver el conflicto que se plantea en esta oportunidad, el cual se deriva concretamente de la interpretación y aplicación de una norma jurídica de reconocimiento de derechos laborales a servidores públicos. De aceptarse la procedencia de la tutela en el asunto que se examina, se procederá a estudiar si la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial vulneró el derecho fundamental a la igualdad, particularmente el principio a trabajo igual salario igual de la demandante.

4. El trabajo como valor y principio orientador del Estado Social de Derecho. Procedencia de la acción de tutela cuando la controversia laboral tiene relevancia constitucional.

4.1. Desde el Acto Legislativo No. 1 de 1936, artículo 17, el valor del trabajo ha sido uno de los elementos esenciales que orienta las instituciones del Estado, al ser considerado como una obligación social que goza de la especial protección del Estado. El Constituyente de 1991 siguiendo esa línea de pensamiento, consagró desde el Preámbulo de la Carta el deber del Estado de asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia y la igualdad , así como el conocimiento, la libertad y la paz , valores que fueron refrendados en el artículo 1 de la Constitución, al disponer que Colombia como Estado social de derecho se funda en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

La especial protección del trabajo se consagra en la Carta de 1991, en su artículo 25, al disponer que no sólo se trata de un derecho sino de un deber que debe ser garantizado a todas las personas en condiciones dignas y justas . Para completar esa especial protección, se señalaron por el Constituyente unos principios mínimos fundamentales que han de ser observados, entre los cuales se encuentran la igualdad de oportunidades laborales, y una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo.

La consagración del trabajo como uno de los elementos esenciales en los cuales se funda el Estado social de derecho, y el señalamiento de unos principios mínimos que deben ser observados, no están establecidos en la Constitución Política como meros postulados sino que exigen de todas las ramas del poder público su observancia.

En tal virtud, ante la existencia de controversias o conflictos laborales la Constitución debe ser interpretada y aplicada de suerte que los valores y principios que protegen y garantizan los derechos de los trabajadores tengan plena realización en procura de la dignidad de las personas.

4.2. Las razones aducidas por los jueces de instancia para negar el amparo constitucional que se pretende, fue la subsidiaridad de la acción de tutela frente a la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, y la inexistencia de los presupuestos que abren paso a su procedencia de manera transitoria a fin de evitar un perjuicio irremediable, argumentos que sustentan con jurisprudencia de esta Corporación.

Efectivamente, este Tribunal Constitucional en múltiples providencias ha sostenido que la jurisdicción laboral es la competente para resolver las controversias que surjan con ocasión del contrato de trabajo, como sucede con el

reconocimiento y pago del salario, elemento esencial del contrato laboral [3] , el derecho a la no discriminación en las condiciones de trabajo, la protección de los derechos de asociación sindical de los trabajadores, la nivelación salarial cuando ha ello haya lugar, y en general todos los aspectos que de él se deriven. En principio podría decirse que en su mayoría las controversias derivadas de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores pueden ser resueltas acudiendo a los jueces laborales, ya que precisamente para ello ha sido instituida por el Estado la jurisdicción del trabajo [4] .

En efecto, al respecto se ha sostenido: “[lla acción de tutela no ha sido concebida como un instrumento para sustituir los demá s medios de defensa judicial, sino como un mecanismo que complementa los otros recursos y acciones, en la medida en que cubre aquellos espacios que éstos no abarcan o lo hacen deficientemente. Aceptar lo contrario sería admitir que el juez constitucional t omara el lugar de las otras jurisdicciones, resultado que iría en contra del fin de la jurisdicción constitucional, cual es el de velar por la guarda e integridad de la Constitución, tarea que comprende también la de asegurar las competencias de las otras jurisdicciones. Es por eso que esta Corte estableció, en su sentencia T-119 de 1997, que dentro de las labores que le impone la Constitución ‘está la de señalarle a la acción de tutela límites precisos, de manera que se pueda armonizar el interés por la de fensa de los derechos fundamentales con la obligación de respetar el marco de acción de las jurisdicciones establecidas’”.

No obstante la regla de general de solución de controversias laborales por parte de la jurisdicción competente [ordinaria o contenciosa], paralelamente la jurisprudencia constitucional ha sostenido que de manera excepcional ante ciertas circunstancias, puede abrirse paso la acción de tutela para resolver ese tipo de conflictos, como cuando se trata de salvaguardar de manera efectiva, cierta y oportuna el derecho a la igualdad en las relaciones de trabajo. Se trata de un asunto que ha sido objeto de unificación de la doctrina constitucional, por cuanto se ha considerado que existen situaciones en las cuales la jurisdicción del trabajo no sería tan efectiva como la acción de tutela para poner término a prácticas o posiciones que conllevan discriminación en las relaciones laborales de los trabajadores, que afectan el mandato constitucional del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Ciertamente, en la sentencia SU 519 de 1997, se dijo por la Corte lo siguiente: “El artículo 53 de la Constitución señala perentoriamente principios mínimos que el legislador debe tener en cuenta cuando dicte las normas integrantes del Estatuto del Trabajo y uno de ellos es justamente aquel según el cual todo trabajador tiene derecho a una remuneración mínima, vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo, aspecto éste último que se expresa, como lo ha venido sosteniendo la Corte, en términos de igualdad: "a trabajo igual, salario igual".

Nótese que las indicadas reglas, que implican garantías irrenunciables a favor de los trabajadores, no dependen de si la ley las consagra o no, ni tampoco del contrato de trabajo, como resulta de la decisión de instancia y de la doctrina en ella citada, sino que proceden de modo directo e imperativo de la Constitución, por lo cual su aplicación es obligatoria y su efectividad puede ser reclamada ante los jueces constitucionales por la vía de la tutela, ya que las vulneraciones que se produzcan al respecto afectan indudablemente los derechos fundamentales y no es idónea la simple utilización de la vía judicial ordinaria para restablecer el equilibrio buscado por la Carta Política.

Debe observarse que la indicada norma constitucional, además de estar encaminada a la protección especial del trabajo en condiciones dignas y justas, es un desarrollo específico del principio general de la igualdad (artículo 13 C.P.), inherente al reconocimiento de la dignidad humana, que impone dar el mismo trato a las personas que se encuentran en idéntica situación aunque admite la diversidad de reglas cuando se trata de hipótesis distintas.

Como la Corte lo ha manifestado, no se trata de instituir una equiparación o igualación matemática y ciega, que disponga exactamente lo mismo para todos, sin importar las diferencias fácticas entre las situaciones jurídicas objeto de consideración. Estas, por el contrario, según su magnitud y características, ameritan distinciones y grados en el trato, así

como disposiciones variables y adaptadas a las circunstancias específicas, sin que por el sólo hecho de tal diversidad se vulnere el postulado de la igualdad ni se desconozcan los mandatos constitucionales.

Pero -claro está- toda distinción entre las personas, para no afectar la igualdad, debe estar clara y ciertamente fundada en razones que justifiquen el trato distinto. Ellas no procederán de la voluntad, el capricho o el deseo del sujeto llamado a impartir las reglas o a aplicarlas, sino de elementos objetivos emanados cabalmente de las circunstancias distintas, que de suyo reclaman también trato adecuado a cada una.

Así ocurre en materia salarial, pues si dos 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 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" [5] .

La misma doctrina constitucional, fue reiterada en la sentencia SU 547 de 1997 [6] , al encontrar la Corte que en el asunto que se debatió en esa oportunidad [7] existía una violación directa de la Carta Política, por ruptura del principio de igualdad, razón que consideró suficiente para conceder la tutela por encontrar ineficaz el medio judicial ordinario. Dijo la Corte al respecto:

"[e]s evidente para la Sala Plena que, en el caso objeto de estudio, el peticionario merecía protección, no en cuanto a su alegato sobre incumplimiento de la Convención Colectiva, sino en lo relativo a la discriminación de la cual ha venido siendo víctima cuando de aumentos salariales se trata, pues, frente a otros trabajadores que desempeñan equivalentes tareas y tienen igual nivel y muy parecidas responsabilidades, viene a ser tratado en condiciones inferiores desde el punto de vista de su remuneración, específicamente en cuanto a la proporción en el incremento de ella, por lo cual resulta imperativa la nivelación salarial pedida. Para que ella se produzca es procedente la tutela, si se tiene en cuenta que el proceso ordinario resultaría inepto para el fin específico del restablecimiento de la igualdad.

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".

[8] Ahora bien, podría argumentarse que dada la constitucionalización que dentro del ordenamiento jurídico ha tenido el derecho al trabajo, todos los conflictos que surjan de las relaciones laborales darían lugar a ser resueltos mediante el ejercicio de una acción de rango constitucional como lo es la acción de tutela.

Sin embargo, esa interpretación no puede ser admitida por cuanto de esa manera no sólo se desvirtuaría por completo la finalidad buscada por el Constituyente de 1991 con el establecimiento de la tutela, de ser un mecanismo subsidiario que por su misma naturaleza sólo procede ante la inexistencia de un medio judicial de defensa o, cuando de existir el mismo resulte insuficiente o ineficaz para garantizar los derechos fundamentales vulnerados o amenazados [9] ; sino porque se vaciaría de competencia la jurisdicción ordinaria laboral para suplirla por la jurisdicción constitucional, resultado que iría

en contra del fin de ésta última como es el de velar por la guarda y supremacía de la Constitución, lo que conlleva de suyo la garantía del ejercicio pleno de las competencias de las demás jurisdicciones.

Lo anterior sugiere una pregunta? cuando sería procedente la acción de tutela para resolver controversias surgidas de relaciones laborales? La respuesta a este interrogante ha sido absuelta por la Corte, que al respecto ha sostenido que solamente ante la existencia de circunstancias excepcionales, derivadas lógicamente del análisis del caso concreto es procedente la mencionada acción para resolver ese tipo de conflictos. Y para que se configuren esas circunstancias de carácter excepcional que desplazan el mecanismo judicial ordinario y abren paso a la intervención de la jurisdicción constitucional, se requiere que: i) el asunto debatido tenga relevancia constitucional, es decir, que se trate indiscutiblemente de la protección de un derecho fundamental [10] ; ii) que el problema constitucional que se plantea aparezca probado de tal manera que para la verificación de la vulneración del derecho fundamental cuyo amparo se solicita, no se requiera ningún análisis de tipo legal, reglamentario o convencional, que exija del juez constitucional un ejercicio probatorio que supere sus facultades y competencias [11] ;

y, iii) que el mecanismo judicial ordinario resulte insuficiente para proteger los derechos fundamentales violados o amenazados. 4.3. En el asunto que se somete a consideración de la Sala, se alega por la demandante la vulneración del derecho a la igualdad salarial que se traduce en el principio a trabajo igual salario igual , derivado directamente del artículo 13 de la Constitución Política, según el cual todas las personas deben ser tratadas en igualdad de condiciones, y del artículo 53 de la Carta que consagra como uno de los principios mínimos fundamentales la igualdad de oportunidades de los trabajadores. Ahora, dispone el artículo 53 citado que los Convenios Internacionales del Trabajo que se encuentren debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. Siendo ello así, el juez constitucional al examinar una presunta vulneración del principio en cuestión ha de remitirse necesariamente a lo dispuesto en Tratados Internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [12] , adoptado el 16 de diciembre de 1966 y aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968, y al Convenio Internacional del Trabajo No. 111, aprobado por Colombia mediante la Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación [13] .

Para determinar la procedencia o no de la acción de tutela en el asunto sub examine, entra la Sala de Revisión al análisis del caso concreto a fin de establecer si las pruebas que obran en el proceso permiten verificar la vulneración del derecho fundamental a la igualdad.

5. Examen del caso concreto. Violación del principio de igualdad. Procedencia de la acción de tutela. 5.1. La vulneración del derecho a la igualdad que alega la demandante se deriva del hecho de que la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial no ha querido reconocer el pago de la bonificación por gestión judicial a la que cree tener derecho por desempeñar el cargo de Directora de la Unidad de Asistencia Legal de esa entidad. La actora manifiesta que la entidad demandada se encuentra integrada por diversas Unidades para el cumplimiento de sus funciones, creadas unas por la Ley 270 de 1996 [Estatutaria de la Administración de Justicia], y otras por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en desarrollo de sus facultades constitucionales y legales [14] .

Así, cuenta con las Unidades de Planeación, Recursos Humanos, Presupuesto, Informática y la de Asistencia Legal de la cual es titular en provisionalidad la demandante.

Cada una de las Unidades en cuestión, cuenta con un Director de Unidad para el cumplimiento de las funciones a cargo de la respectiva Unidad, y reporta directamente lo relacionado con su competencia al Director Ejecutivo de Administración Judicial. Por disposición del Acuerdo 273 de 1998 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el cargo de Director de Unidad quedó equivalente para todos los efectos al cargo de Magistrado Auxiliar de las altas corporaciones.

Dispone el artículo 2 del Acuerdo mencionado que: “[E]stablécese para todos los efectos , la equivalencia del cargo de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, con la de Magistrado Auxiliar”.

(Resaltado fuera de texto). La negativa de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, se funda en la expedición del Decreto 4040 de 2004 por parte del Gobierno Nacional, mediante el cual se creó una bonificación de gestión judicial para Magistrados de Tribunales y otros funcionarios, a la cual solamente tienen derecho los servidores públicos que ocupen los cargos taxativamente señalados en el artículo 1 del mencionado decreto, y los que a pesar de no estar incluidos en esa norma estuvieren devengando la bonificación por compensación a la entrada en vigencia del decreto en cuestión, esto es, diciembre 3 de 2004. En ese orden de ideas, quienes se posesionen con posterioridad a la vigencia del Decreto 4040, en alguno de los cargos no señalados expresamente en el artículo 1 del mismo, entre otros el de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, no tienen derecho al pago de bonificación de gestión judicial, como sucede en el caso de la demandante.

5.2. Sin entrar la Corte al análisis del Decreto 4040 de 2004 por cuanto se trata de un asunto que desbordaría sus atribuciones constitucionales y legales, lo que resulta claro de las pruebas que obran en el expediente, es que de la interpretación del mismo realizada por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial surge un trato diferenciado respecto de servidores públicos que se encuentran en similares condiciones, veamos las razones:

Como se señaló en esta sentencia, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial se encuentra conformada para el ejercicio de sus atribuciones por distintas Unidades las cuales cuentan dentro de su planta de personal con un Director de Unidad. Ese cargo, por disposición del Acuerdo 273 de 1998 es equivalente para todos los efectos al cargo de Magistrado Auxiliar de las Corporaciones de nivel nacional [15] .

Ello significa que para el ejercicio y desempeño del mismo se exigen los mismos requisitos y condiciones establecidos en la ley [16] , y en consecuencia gozan de los mismos derechos y prerrogativas del cargo.

Ahora bien, a partir de la vigencia del Acuerdo 273 de 1998, quienes desempeñen el cargo de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, tienen la misma remuneración mensual que por todo concepto devengan los Magistrados Auxiliares de las Altas Cortes, en virtud de la equivalencia allí establecida. No obstante, a partir de la expedición del Decreto 4040 de 2004, la entidad accionada realizó para efectos salariales una distinción entre los Directores de Unidad de esa institución que se encontraban en ejercicio al cargo al momento de su vigencia, y quienes se posesionen con posterioridad a la misma. En efecto, al respecto sostuvo la accionada en el escrito de respuesta a la acción de tutela que:

“[A] los cargos de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, por ser equivalentes al de Magistrado Auxiliar, de conformidad con el Acuerdo 273 de marzo 19 de 1998, a la fecha se les viene aplicando el mismo régimen salarial y prestacional y las mismas prerrogativas de dicho cargo, salvo para aquellos servidores judiciales que se posesionen en los cargos antes referidos con posterioridad a la de la Vigencia del Decreto 4040 de diciembre 3 del 2004, en lo que se refiere a la Bonificación por Gestión Judicial y Bonificación por Compensación, de conformidad con el contenido de dicho Decreto, como ocurre en el caso de la Doctora BOLIVAR VOLOJ, quien se posesionó a partir del 30 de marzo de 2005”.

5.3. Las garantías laborales irrenunciables de los trabajadores, como lo es el derecho al salario, no pueden depender de interpretaciones restrictivas del empleador como sucede en el asunto que se examina. Los derechos fundamentales que consagra la Constitución Política en materia laboral imponen su interpretación y aplicación de suerte que se vivifiquen y realicen plenamente los valores y principios en ella contenidos en procura del reconocimiento total de la dignidad humana.

La existencia de una diferencia salarial entre trabajadores que se encuentran en similares condiciones, debe estar fundamentada en una justificación objetiva y razonable, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad. Ahora, esa diferencia no puede sustentarse en argumentos meramente formales como la fecha de vinculación a un cargo, menos si, como sucede en el asunto que se examina, el cargo ha sido asimilado a otro para todos los efectos, en virtud de un acto administrativo general y abstracto proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (Acuerdo 273 de 1998), que se encuentra vigente, y por tanto goza de la presunción de legalidad. El intérprete de las normas jurídicas cuando se trata del reconocimiento de derechos laborales de los trabajadores, debe estar orientado a la realización de los fines del Estado y no a su quebrantamiento o ruptura pues con ello se resquebraja toda la filosofía que orienta el Estado Social de Derecho.

5.4. Si bien el Decreto 4040 de 2004 fue expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo de la Ley 4 de 1992, ello obedeció a la necesidad de poner fin a una controversia jurídica entre unos funcionarios y empleados de la Rama Judicial con el Estado respecto de un derecho de esos servidores públicos que se controvertía en los estrados judiciales. En ese sentido, se reconoció la existencia de un derecho que derivó en el pago de la denominada bonificación por gestión judicial para algunos servidores públicos, entre los cuales se incluyeron los Magistrados Auxiliares de las Altas Corporaciones judiciales.

Con la expedición del Decreto 4040 de 2004, se ofreció a los servidores judiciales que se acogieron a sus normas y se encontraban en las condiciones allí reguladas un instrumento de carácter jurídico que permitió poner fin a unos procesos judiciales en curso antes de la sentencia con la cual debían culminar, acudiendo, según el caso, a la celebración de una transacción o de un conciliación.

En manera alguna, puede interpretarse ese decreto como un medio para establecer una distinción que él no consagra en relación con la remuneración de quienes ocupaban y en el futuro ocupen unos cargos en la Rama Judicial del Estado, pues ello conllevaría a la vulneración del principio constitucional que establece que a trabajo igual salario igual, principio que por lo demás pertenece a la teoría general del trabajo en el Derecho universal .

Esa es la razón por la cual resulta contrario a la teleología del Decreto 4040 de 2004 una interpretación como la realizada por la entidad accionada, pues ella llevaría a desvertebrar inclusive la propia finalidad constitucional incorporada al artículo 150, numeral 19, literal e) de la Constitución Política, según la cual una ley marco traza los objetivos y criterios a los cuales se debe sujetar el Gobierno para “[F]ijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública”, lo que significa que se fija la remuneración para empleos de manera general y abstracta mediante la intervención del Congreso de la República y del Ejecutivo, cada uno en el ámbito de sus competencias, sin importar quien los ocupe y la fecha de su posesión.

El reconocimiento de una misma remuneración para los servidores públicos que ingresen a desempeñar los cargos de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4040 de 2004, no significa que se está haciendo extensivo el pago de la bonificación por gestión judicial a nuevos cargos. No. Es evidente que se trata de cargos que existían con anterioridad a la expedición del mencionado decreto. Cosa distinta es que las situaciones individuales y concretas para eventuales reclamaciones judiciales que pudieran culminar con la conciliación o la transacción a que se refiere ese decreto, no se extienden a quienes fueron nombrados con posterioridad a la vigencia del mismo en esos cargos.

Como se dijo, con la expedición del Decreto 4040 se pretendió poner fin a una controversia jurídica surgida precisamente a raíz de la expedición de un acto administrativo que reconocía la bonificación por compensación [17] para determinados servidores de la Rama Judicial y, por ello, se reconoció la existencia de un derecho a quienes se encontraban en las situaciones de hecho señaladas en el Decreto 4040. Pero eso no significa que mediante el mismo se

haya autorizado el establecimiento de diferencias para efectos de la remuneración de servidores públicos de la Rama Judicial, ni que para amparar derechos adquiridos de quienes ocupaban determinados cargos con anterioridad a la expedición del decreto se pueda establecer una diferencia de trato respecto de servidores que ocupan los mismos empleos.

Una cosa es el reconocimiento de unos derechos que se estaban controvirtiendo judicialmente a algunos servidores judiciales que desempeñaban determinados cargos con anterioridad a la expedición y vigencia del Decreto 4040 de 2004, controversia que efectivamente quedó terminada con la expedición de ese acto administrativo para quienes a él se acogieron; y, otra muy distinta la situación que se presenta respecto de esos empleos con posterioridad a la vigencia del mismo, en relación con los cuales se exige por las normas jurídicas determinados requisitos y calidades, y por lo tanto deben tener los mismos derechos y prerrogativas.

La solución de una controversia jurídica de orden laboral por el reconocimiento de derechos de los trabajadores, no puede dar lugar a otra por la indebida interpretación que de los principios laborales realicen las entidades del Estado. Precisamente los principios mínimos fundamentales que consagra el artículo 53 de la Constitución Política, aun cuando no se haya dictado el Estatuto del Trabajo, son vinculantes para el intérprete, y mal podría aceptarse una tesis según la cual derechos y garantías obtenidos por los empleados, puedan ser desconocidos en forma paulatina con fundamento en una interpretación que no consulta los principios y valores que en relación con el derecho al trabajo se consagran en la Constitución Política.

De las consideraciones que se han expresado, para esta Sala de Revisión resulta indiscutible la relevancia constitucional que se plantea en el presente asunto, pues se trata de una vulneración ostensible del derecho a la igualdad que se encuentra plenamente probada con las afirmaciones de la entidad accionada, así como con las certificaciones expedidas por esa entidad en las cuales se pone en evidencia la diferencia salarial existente entre los Directores de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial vinculados al cargo con anterioridad a la expedición del Decreto 4040 de 2004 y, la demandante quien se posesionó con posterioridad a la vigencia del mismo.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE: Primero: REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela interpuesta por Diana Isabel Bolívar Voloj contra la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Segundo: CONCEDER el amparo constitucional solicitado por vulneración del derecho fundamental a la igualdad. En consecuencia, ordenar a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, reconocer y pagar a la ciudadana Diana Isabel Bolívar Voloj, a partir de la fecha de su posesión en el cargo de Directora de la Unidad de Asistencia Legal de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la misma remuneración que por todo concepto devengan los Directores de Unidad de esa entidad, conforme a la equivalencia que para todos los efectos estableció el Acuerdo 273 de 1998, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRAN SIERRA Magistrado MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General [1] “Corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura: (…) 7. Determinar la estructura y la planta de personal del Consejo Superior de la Judicatura (…)”.

[2] Se refiere al de Director de Unidad de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial [3] Ley 50 de 1990, art. 1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurran estos tres elementos esenciales (…) c) Un salario como

retribución del servicio.

[4] Cfr. T-218/02, T-047/02 [5] En esa oportunidad la Corte con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, concedió el amparo constitucional solicitado por una operaria de la Empresa T.A.S. Comunicaciones S.A. que venía siendo discriminada salarialmente respecto de sus compañeras de trabajo, a pesar de tener el mismo cargo y desempeñar la misma labor, en razón a la negativa de la demandante de acogerse a la Ley 50 de 1990. La Corte Constitucional en Sala de Unificación revocó en todas sus partes la sentencia proferida por el juez laboral y concedió la acción de tutela, en la cual se ordenó la nivelación salarial de la demandante y la cancelación de las diferencias de sueldo que se le impusieron durante el tiempo en que la discriminación tuvo lugar.

[6] M.P. José Gregorio Hernández Galindo. [7] Se examinó el caso de un trabajador de la empresa “Fagrave S.A.” que no fue beneficiado con un incremento salarial en la misma proporción que lo fueron los demás trabajadores sindicalizados, como una manera de retaliación por su decisión de afiliarse al Sindicato. La Corte concedió el amparo constitucional por violación de los derechos a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas, y al principio de proporcionalidad entre la labor desempeñada y la remuneración.

[8] En el mismo sentido se pronunció la Corte en las sentencias T-652/98 M.P. Fabio Morón Díaz y T-707/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz, en las cuales se ampararon los derechos al trabajo y a la igualdad, de trabajadores discriminados salarialmente siguiendo la doctrina constitucional sentada en las sentencias de unificación SU 519/97 y SU547/97.

[9] Cfr. T-119/97, T-262/98 [10] Al respecto, dijo la Corte en la sentencia T-335/2000 que “[l]a definición de asuntos meramente legales o reglamentarios que no tengan una relación directa con los derechos fundamentales de las partes o que no revistan un interés constitucional claro, no puede ser planteada ante la jurisdicción constitucional”.

[11] Cfr. T-079/95, T-638/96, T-373/98, T-335/00. [12] Artículo 7 Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

[13] Artículo 1 1. A los efectos de este Convenio, el término discriminación comprende: a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

[14] Constitución Política art. 257, numeral 2. Ley 270 de 1996, art. 98 [15] Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura y Corte Constitucional.

[16] Los cargos de Magistrado Auxiliar son equivalentes a su vez a los cargos de Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial. Además de los requisitos generales para desempeño de cargos de funcionarios de la Rama Judicial (art. 127 Ley 270 de 1996), para el cargo de Magistrado de Tribunal se requiere por disposición del artículo 128 de la citada ley, tener experiencia profesional por un lapso no inferior a ocho años.

[17] Decreto 610 de 1998

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 14 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.