

Sentencia T-1066/12

PRIMA DE SERVICIOS A DOCENTES OFICIALES-Reconocimiento y pago según ley 91/89

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Persona jurídica de derecho público titular de derechos fundamentales

ENTIDAD TERRITORIAL-Persona jurídica de derecho público titular de derechos fundamentales

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES POR VIA DE HECHO-Tesis del Consejo de Estado

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales de procedencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales específicas de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES

DEFECTO SUSTANTIVO-Configuración

CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Inexistencia por el hecho de sostenerse un criterio diferente al de otros operadores judiciales de la misma jerarquía y especialidad

RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS A DOCENTES OFICIALES-Procedencia del recurso extraordinario de revisión

PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA ANTE LA EXISTENCIA DE OTRO MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Situaciones excepcionales

ACCION DE TUTELA DE MUNICIPIO CONTRA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS A DOCENTES OFICIALES-Irregularidad en interpretación y aplicación del derecho legislado

REGIMEN ESPECIAL DE EDUCADORES ESTATALES-Reconocimiento según Ley 115/94 y Ley 91/89

REGIMEN PRESTACIONAL DE DOCENTES ESTATALES-Reconocimiento según Ley 812/03

RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS A DOCENTES OFICIALES-Jurisprudencia del Consejo de Estado

DEBIDO PROCESO-Ambitos de protección constitucional

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Garantías fundamentales

PRINCIPIO DE IGUALDAD-No existe violación cuando decisión judicial se sostiene en un criterio diferente al utilizado por otros operadores jurídicos

ACCION DE TUTELA DE MUNICIPIO CONTRA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS A DOCENTES OFICIALES-Negar por no interpretación y aplicación irrazonable del derecho legislado

Referencia: expediente T-3.534.094

Acción de tutela instaurada por el Municipio de Armenia, Quindío, contra el Tribunal Administrativo del Quindío.

Magistrado Ponente:

ALEXEI JULIO ESTRADA

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil doce (2012)

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

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en primera instancia, y por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en segunda instancia, en la acción de tutela instaurada por el Municipio de Armenia, Quindío, contra el Tribunal Administrativo del Quindío.

El proceso en referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Siete, mediante Auto proferido el veintiséis (26) de julio de dos mil doce (2012).

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

El Municipio de Armenia, actuando a través de apoderado, interpuso acción de tutela en contra del Tribunal administrativo del Quindío por la presunta vulneración de sus derechos a la igualdad y al debido proceso, por cuenta de la decisión de esa Corporación de declarar la nulidad y el restablecimiento del derecho en cuarenta y seis (46) procesos sometidos a consideración, en relación con actos administrativos por los cuales el Municipio negaba a docentes el reconocimiento, entre otras prestaciones sociales, de la prima de servicios. Los hechos que dieron lugar a la acción de tutela son los siguientes:

Señala el peticionario Municipio de Armenia que actualmente es demandado en más mil doscientos (1200) procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, promovidos por docentes que pretenden el pago de la bonificación por servicios, de la prima de antigüedad y/o incrementos de la misma, de la bonificación por recreación y de la prima de servicios.

Asimismo, manifiesta el tutelante que en primera instancia algunos Jueces Administrativos del Circuito de Armenia han proferido fallos concediendo las pretensiones, mientras que otros despachos de la misma jerarquía y especialidad han negando las pretensiones de las demandas instauradas. En otras palabras, señala el actor, no existe un criterio uniforme sobre el reconocimiento de las pretensiones reclamadas por parte de los docentes dentro de los Jueces Administrativos del Circuito de Armenia.

Según manifiesta el peticionario, cerca de doscientos diez (210) procesos de nulidad y restablecimiento del derecho adelantados por docentes han llegado en segunda instancia al Tribunal Administrativo del Quindío, de los cuales, hasta el momento, ese Tribunal ha proferido sentencia en cuarenta y seis (46) de ellos, imponiendo a cargo del Municipio de Armenia el pago de la prima de servicios de los docentes reclamantes, al tiempo que rechaza las pretensiones en cuanto al pago de las restantes prestaciones demandadas.

Los cuarenta y seis (46) procesos en los cuales, según el Municipio demandante, se ha accedido a la pretensión de condenar al Municipio de Armenia al pago de la prima de servicios a personal docente son los siguientes:

No. de radicación

Demandante

1

2009-00076

Lesbia Carlota

2

2009-00094

Libardo Giraldo Gil

3

2009-00531

María del Pilar León Villanueva

4

2009-00043

Dalila Girón Duque

5

2009-00082

Walter León Rodríguez

6

2009-00040

Gloria María Aguirre

7

2009-00054

José Jair Peña Fuentes

8

2009-00066

Nelly Echeverry "Deuribe"

9

2009-00047

Juan de Jesús Caro Castellanos

10

2009-00105

Nidia Rodríguez

11

2009-00041

12

2009-00087

Blanca Alcira Urruti Hernández

13

2009-00041

Gloria Elena Cárdenas de Fernández

14

2009-00515

Martha Susana Cárdenas Murillo

15

2009-00050

Anunciación Cifuentes Guevara

16

2009-00037

Francisco José Meneses Ariza

17

2009-00504

Emelia Peña Guerrero

18

2009-00074

Mariela Giraldo Henao

19

2009-00071

Edgar Cruz Henao

20

2009-00073

Teodoro Bustos

21

2009-00136

Fanny Posada de Díaz

22

2009-00043

23

2009-00540

Jairo Ramírez Salcedo

24

2009-00089

Martha Lucía Gil de Ruíz

25

2009-00059

Alba Lucía Estrada Ocampo

26

2009-00072

Berenice Rodríguez

27

2009-00064

Gloria Sánchez de López

28

2009-00432

Elizabeth Ariza Herreño

29

2009-00065

Domitila Ardila Piedrahita

30

2009-00033

Jairo Emilio Aguirre Pérez

31

2009-00035

Sandra Victoria Arce Osorio

32

2009-00026

Claudia Patricia Sena Soto

33

2009-00118

María Irma Escobar Pineda

2009-00070

Rosa Elcira Ortiz Castro

35

2009-00086

Gloria Campuzano Salgado

36

2009-00519

Melba Cristina Meza Franco

37

2009-00038

Stella Pino Martínez

38

2009-00041

Ligia Beltrán Rivera

39

2009-00027

Julia Elena León Giraldo

40

2009-00075

Zoraida Trujillo Marín

41

2009-00048

Amanda Elena Aguirre

2009-00062

José Noved Patiño Velázquez

43

2009-00079

Fabio Riaño Montoya

44

2009-00042

Adiela Maldonado Nieto

45

2009-00083

Jorge Eduardo García

46

2009-00048

Adriana Gómez López

Para el tutelante, el Tribunal Administrativo del Quindío interpretó erróneamente el párrafo 2° del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y le dio un alcance equivocado a la tesis sostenida por la Sección Segunda - Subsección A- del Consejo de Estado, la cual, mediante sentencia de 25 de marzo de 2010, determinó que la prima de servicios es factor salarial para la liquidación de cesantías. Para el tutelante lo anterior no supone la existencia de esa prestación económica (prima de servicios) a favor del personal docente.

Considera en consecuencia el peticionario que el Tribunal Administrativo del Quindío ha incurrido, en las cuarenta y seis (46) sentencias censuradas, en “vías de hecho” por cuanto efectuó interpretaciones erradas del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 así como por valorar indebidamente las circunstancias que rodean el asunto. Adicionalmente, según manifiesta el actor, estas decisiones implican unas condenas pecuniarias de un enorme impacto en lo fiscal, lo cual permite afirmar la existencia de un perjuicio irremediable en el caso bajo examen con ocasión de las decisiones proferidas por el Tribunal Administrativo del Quindío.

El Municipio de Armenia manifiesta adicionalmente que se ha vulnerado su derecho a la igualdad, porque los Tribunales Administrativos de Risaralda y de Caldas han negado la prima de servicios al personal docente en procesos con hechos y pretensiones similares.

El tutelante Municipio de Armenia concluye entonces manifestando:

“De lo expuesto (...) se puede determinar entonces que existe en el presente caso una equivocada e indebida apreciación de la norma legal (representada en el párrafo 2 del artículo 15 de la ley 91 de 1989) así como una indebida aplicación del concepto jurisprudencial que se invocó, situación que dio origen a la presentación de una VIA DE HECHO, al imponer con base en dichos supuestos el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO, múltiples condenas a cargo del MUNICIPIO DE ARMENIA, situación que como ya se indicó dará origen a un evidente PERJUICIO IRREMEDIABLE, el cual se traducirá en el pago de enormes cantidades de dinero por concepto de una prestación social no reconocida, ni desarrollada por disposición legal alguna, y que generará un consecuente y lógico detrimento

de los recursos públicos destinados a la educación, toda vez que según lo señala el numeral 1 del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, es precisamente con dichos dineros con los cuales se deberá asumir y satisfacer dichas sanciones.”<sup>1</sup>

El peticionario solicita entonces la protección de sus derechos a la igualdad y al debido proceso, presuntamente conculcados con las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío de reconocer, a través de sentencias de nulidad y restablecimiento del derecho, el pago a favor de personal docente de la prima de servicios con cargo al Municipio de Armenia, Quindío. Por lo anterior, solicita entonces el actor que se dejen sin efecto las cuarenta y seis (46) sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo del Quindío en igual número de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra las decisiones del Municipio de negar el pago de la prima de servicios, entre otras prestaciones sociales, a personal docente:

“[. .. ] se sirva tutelar a favor del MUNICIPIO DE ARMENIA, los

derechos constitucionales al debido proceso y a la igualdad, los cuales han resultado vulnerados con la actuación de la autoridad judicial TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO; toda vez que esta misma autoridad judicial dio aplicación a una norma claramente improcedente y que de ninguna manera da origen al derecho prestacional indebidamente reconocido; razón por la cual, se dio lugar a la presencia de una vía de hecho con dicho ejercicio de la jurisdicción, y que se encuentra reflejada en la presencia de un “defecto sustantivo” que a su vez constituye una de las denominadas por la Honorable Corte Constitucional “causales genéricas de procedibilidad” de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, situación que además aunada por el diferente tratamiento legal otorgado por esa misma Entidad Judicial respecto a otros casos semejantes conocidos por otra autoridad de semejante jerarquía, hace viable y procedente solicitar su amparo y trámite mediante el ejercicio de la presente acción.”<sup>2</sup>

## 2. Respuesta de la entidad accionada y de terceros con interés en el proceso

### 2.1. Tribunal Administrativo del Quindío

El Tribunal accionado dio respuesta a la tutela interpuesta por el Municipio de Armenia, Quindío, en contra de su interpretación de las normas vigentes en materia de reconocimiento

de la prima de servicios a personal docente. En su respuesta el Tribunal manifiesta, en primer lugar, que el amparo solicitado no cumple con las causales genéricas de procedibilidad, porque “el accionante lo que hace es tratar de utilizar la acción de tutela como un recurso de instancia a fin de obtener una modificación de las decisiones que no le resultaron favorables.”<sup>3</sup> Para el Tribunal “de manera lamentable viene haciendo carrera el mal uso de la acción de tutela - por no decir el abuso de la misma - , para tratar de buscar que en un término exiguo, de máximo diez días, se estudie, analice y defina, lo que ya tuvo ocasión de estudiarse, analizarse y definirse en un proceso ordinario con todas las garantías del caso.”<sup>4</sup>

En este sentido, afirma el Tribunal que ha estudiado durante largas sesiones los casos, estableciendo que en efecto los docentes, de acuerdo con la normativa vigente y a los pronunciamientos del Consejo de Estado en la materia, tenían derecho a que se les reconociera la prima de servicios.

Sigue el Tribunal afirmando “Sobre el punto no se requiere mayor explicación, pues en los fallos del Tribunal se hace el estudio en extenso del tema. Desde luego, que se entiende que la decisión tiene una honda repercusión en el presupuesto de la entidad, pero de lo que se trata no es de verificar esa afectación, sino encontrar si en efecto a dichos servidores (docentes) se les conculca o no un derecho laboral. El Tribunal encontró que sí, en tanto que el accionante en esta acción constitucional insiste en que no; por lo tanto todo gira en torno a establecer cuál de las dos interpretaciones consulta de mejor manera los principios constitucionales y la legalidad en materia laboral, para un sector en concreto de la administración pública.”<sup>5</sup>

De otro lado, en cuanto a la presunta vulneración del derecho a la igualdad del Municipio de Armenia por cuenta de la existencia de pronunciamientos de otros tribunales en un sentido opuesto al de las sentencias censuradas, señala el Tribunal: “bien se sabe que las decisiones de un tribunal no pueden atar a otro, en razón de la autonomía e independencia que se reconoce a la rama judicial. Se desconoce el contenido del fallo de dicha Corporación [Tribunal Administrativo de Risaralda], por lo que resultaría de buen recibo que el H. Consejo de Estado, como máximo tribunal contencioso administrativo del país se pronuncie sobre el tema.”<sup>6</sup>

Por lo anterior, el Tribunal Administrativo del Quindío solicitó que se resolvería desfavorablemente el recurso de amparo interpuesto por el Municipio de Armenia.

## 2.2. Terceros interesados en el proceso de tutela: Intervención de los docentes beneficiados con las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío

Treinta y tres (33) de los docentes accionantes en las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho que dieron lugar a las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío censuradas, respondieron mediante apoderado judicial al amparo presentado por el Municipio de Armenia. En su contestación, el apoderado de los docentes manifiesta que la Sección Quinta del Consejo de Estado ha sido enfática en denegar la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, porque de otra manera se estaría haciendo uso de la tutela como una tercera instancia, lo cual iría en contra de los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y la inmutabilidad de la sentencia.

A continuación, recuerda el apoderado de los docentes la posición de la Sala Plena de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en cuanto al uso de la acción de tutela como un medio para infirmar providencias judiciales, advirtiendo que, bajo la doctrina de esa Corporación, la tutela procede de forma excepcional cuando se conculquen derechos constitucionales fundamentales relacionados con el debido proceso, el derecho de defensa y el acceso a la administración de justicia.

A la luz de esas precisiones, afirma el apoderado de los docentes que el Municipio de Armenia considera vulnerados sus derechos fundamentales con ocasión de la errónea interpretación de las normas en que debía fundarse la decisión del Tribunal. En consecuencia, manifiesta que el único propósito de la acción de tutela es modificar el sentido de los fallos del Tribunal Administrativo del Quindío, adoptados luego de un procedimiento en el cual se surtieron dos instancias, con el cumplimiento de las garantías a la defensa y al debido proceso para el Municipio de Armenia. Para el apoderado de los docentes, la modificación de las sentencias del Tribunal Administrativo del Quindío pretendida por el peticionario a través de la acción de tutela, simplemente porque no se comparte el fondo de las mismas, desconocería los principios de cosa juzgada, seguridad jurídica e incluso de independencia y autonomía de los jueces.

Por lo anterior, solicita declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por el Municipio

de Armenia, porque a su juicio el propósito del tutelante no es otro que modificar la decisión sobre el fondo de la controversia por estar en contravía de sus intereses y no por existir vulneración alguna de sus derechos fundamentales.

### 3. Sentencia de primera instancia

La Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 16 de febrero de 2012 negó el amparo de tutela. Consideró el a quo que en el caso bajo examen no se presentan las dos situaciones excepcionales que, para esa Sala, permiten la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales (desconocimiento del acceso a la administración de justicia y del derecho de defensa), pues no se alega ni demuestra que las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío contengan razonamientos caprichosos o arbitrarios, que lesionen los derechos a la defensa o al acceso a la administración de justicia del Municipio de Armenia.

Por el contrario, para la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el reclamo del Municipio de Armenia frente a las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío se dirige a modificar el sentido de los cuarenta y seis (46) fallos aludidos, motivado en realidad, únicamente, en no compartir los razonamientos en que el juez de segunda instancia fundó sus conclusiones.

En consecuencia, para la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado modificar las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío “implicaría desconocer los principios de cosa juzgada, de seguridad jurídica e incluso de independencia y autonomía de los Jueces consagrados en el artículo 228 de la Carta Política, y representaría la equivocación de admitir que el Juez de tutela puede inmiscuirse en todos los casos en las competencias del Juez natural del asunto por la sola razón del desacuerdo de alguna de las partes con lo que éste resolvió como autoridad judicial en ejercicio de sus legítimas competencias.”<sup>7</sup>

### 4. Impugnación

El apoderado del tutelante impugnó la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado por considerar que la decisión de primera instancia desconoció la doctrina de la Corte Constitucional contenida en la sentencia T- 613

de 16 de junio de 2005, acerca de la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales cuando estas son constitutivas de una vía de hecho, situación que no fue analizada mediante el fallo objeto de impugnación.

De otro lado, insiste el impugnante acerca de la existencia de un desconocimiento del principio de igualdad por cuenta de la ausencia de un criterio unificado en la jurisprudencia acerca de la posible reclamación de la prima de servicios por parte de docentes, asunto que merece, dice el actor, un pronunciamiento del máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

## 5. Sentencia de segunda instancia

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia del 24 de mayo de 2012 (M.P. María Elizabeth García Gonzalez) confirmó la sentencia proferida por la Sección Quinta de la misma Corporación, mediante la cual se negó el amparo de tutela de los derechos al debido proceso y a la igualdad solicitado por el Municipio de Armenia. Para el ad quem procede la acción de tutela contra providencias judiciales de manera excepcional, cuando se trata de casos de violación del derecho de acceso a la administración de justicia, “cuando la persona afectada no tuvo siquiera la oportunidad de ingresar al proceso, pues en este caso no se quebranta la cosa juzgada ni la seguridad jurídica que caracterizan a las providencias judiciales que han puesto fin a un proceso, entendiendo la cosa juzgada como aquella que da a los fallos ejecutoriados el carácter de inmutables, intangibles, indiscutibles y obligatorios que, ,por lo mismo no pueden ser modificados.”<sup>8</sup>

Concluye la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, manifestando para el caso concreto:

“Es claro que, en este caso, el actor no está de acuerdo con las decisiones adoptadas por el Tribunal Administrativo del Quindío, lo cual no constituye una situación excepcional que dé lugar a conceder el amparo de los referidos derechos fundamentales, máxime si el accionante tuvo la oportunidad de controvertir las decisiones que les resultaron desfavorables en los respectivos procesos.”<sup>9</sup>

## 6. Providencias del Tribunal Administrativo del Quindío aportadas al proceso

Mediante auto de noviembre 8 de 2012 esta Sala ordenó al Tribunal accionado que aportara copia de las cuarenta y seis (46) providencias judiciales que el peticionario estima vulneratorias de sus derechos al debido proceso y a la igualdad. Mediante comunicaciones de los días 16 y 29 de noviembre de 2012, el Tribunal Administrativo del Quindío hizo llegar en medio magnético veintinueve (29) de los pronunciamientos controvertidos, que, sumados a los aportados previamente por la parte actora, completan en total treinta y dos (32) providencias obrantes en el proceso, así:

No. de radicación

Demandante

Providencia

1

2009-00076

Lesbia Carlota

Sentencia de octubre 27 de 2011

2

2009-00094

Libardo Giraldo Gil

Sentencia de octubre 27 de 2011

3

2009-00043

Dalila Girón Duque

Sentencia de octubre 27 de 2011

4

2009-00082

Walter León Rodríguez Muriel

Sentencia de octubre 27 de 2011

5

2009-00040

Gloria Marina Aguirre de López

Sentencia de octubre 27 de 2011

6

2009-00054

José Jair Peña Fuentes

Sentencia de octubre 27 de 2011

2009-00066

Nelly Echeverry de Uribe

Sentencia de octubre 27 de 2011

8

2009-00047

Juan de Jesús Caro Castellanos

Sentencia de octubre 27 de 2011

9

2009-00105

Nidia Rodríguez

Sentencia de octubre 27 de 2011

10

2009-00087

Blanca Elcira Urruti Hernández

Sentencia de octubre 27 de 2011

11

2009-00041

Gloria Elena Cárdenas de Fernández

Sentencia de diciembre 14 de 2011

12

2009-00515

Martha Susana Cárdenas Murillo

Sentencia de octubre 27 de 2011

13

2009-00050

Anunciación Cifuentes Guevara

Sentencia de octubre 27 de 2011

14

2009-00037

Francisco José Meneses Ariza

15

2009-00504

Emelia Peña Guerrero

Sentencia de octubre 27 de 2011

16

2009-00074

Mariela Henao Giraldo

Sentencia de octubre 27 de 2011

17

2009-00071

Edgar Cruz Henao

Sentencia de octubre 27 de 2011

18

2009-00073

Teodoro Bustos

Sentencia de octubre 27 de 2011

19

2009-00136

Fanny Posada de Díaz

Sentencia de octubre 27 de 2011

20

2009-00043

Sara Nora Castaño de Botero

Sentencia de octubre 27 de 2011

21

2009-00065

Domitila Ardila Piedrahita

Sentencia de octubre 27 de 2011

22

2009-00118

María Irma Escobar Pineda

Sentencia de octubre 27 de 2011

23

2009-00519

Melva Cristina Mesa Franco

Sentencia de octubre 27 de 2011

24

Stella Pino Martínez

Sentencia de octubre 27 de 2011

25

2009-00041

Ligia Beltrán Rivera

Sentencia de octubre 27 de 2011

26

2009-00027

Julia Elena León Giraldo

Sentencia de octubre 27 de 2011

27

2009-00075

Zoraida Trujillo Marín

Sentencia de octubre 27 de 2011

28

2009-00048

Amanda Elena Aguirre

Sentencia de octubre 27 de 2011

29

2009-00062

José Noved Patiño Velázquez

Sentencia de octubre 27 de 2011

30

2009-00079

Fabio Riaño Montoya

Sentencia de octubre 27 de 2011

31

2009-00042

Sentencia de octubre 27 de 2011

32

2009-00083

Jorge Eduardo García Laverde

Sentencia de octubre 27 de 2011

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Problema jurídico

En este caso, el tutelante Municipio de Armenia considera que el Tribunal Administrativo del Quindío vulneró sus derechos a la igualdad y al debido proceso al ordenar el pago de la prima de servicios a docentes oficiales, con base en lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 15

de la Ley 91 de 1989 y en una sentencia de la Subsección “A” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Para el actor se configura un defecto sustantivo en las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío por cuenta de la indebida interpretación y aplicación de la norma y de las sentencias mencionadas, defecto que debe llevar al juez constitucional a invalidar las providencias materia de análisis.

De otro lado, el Tribunal accionado y treinta y tres (33) de los docentes demandantes en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que dieron lugar las decisiones acusadas, contestaron la acción de tutela advirtiendo que el Municipio peticionario únicamente pretende modificar, a través del recurso de amparo, decisiones judiciales que no comparte y que resultan parcialmente contrarias a sus intereses. Coinciden en afirmar que las decisiones del Tribunal demandado no vulneraron garantías iusfundamentales del peticionario.

En ese orden de ideas, corresponde a esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional determinar si el Tribunal Administrativo del Quindío, con ocasión de la decisión de reconocer el pago de la prima de servicios a docentes oficiales en el marco de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad del Municipio de Armenia.

En concreto corresponde entonces a la Sala responder las siguientes preguntas:

(ii) ¿Vulneró la decisión del Tribunal demandado los derechos fundamentales invocados por la entidad territorial demandante, al haber resuelto, en segunda instancia, dentro de procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, condenar al Municipio de Armenia a pagar la prima de servicios a los docentes estatales reclamantes?

Con el fin de resolver el anterior problema jurídico y dar cuenta de las preguntas formuladas, la Sala: (i) precisará la legitimación por activa que ostenta el Municipio tutelante para reclamar mediante el recurso de amparo la protección de los derechos fundamentales que le asisten en su condición de persona jurídica de derecho público; (ii) abordará un asunto previo, relacionado con la tesis de las secciones Quinta y Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado respecto de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales únicamente ante “vías de hecho”; (iii) presentará la evolución de la doctrina de esta Corte respecto de la procedencia de la acción de tutela como

medio judicial para infirmar providencias judiciales; (iv) reiterará la jurisprudencia constitucional respecto de los requisitos generales y las causales específicas de procedibilidad del recurso de amparo contra decisiones judiciales; (v) también a la luz de la doctrina de esta Corporación, precisará el sentido y alcance de la causal específica invocada por la entidad demandante, vale decir, el denominado defecto sustantivo o material; (vi) precisará, con base en la jurisprudencia de este Tribunal, que no se configura una causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales en casos de interpretaciones divergentes de operadores judiciales de la misma jerarquía y especialidad; y, (vii) efectuará un análisis del caso concreto, estableciendo el eventual cumplimiento de los requisitos generales y de la causal específica de procedibilidad del recurso de amparo respecto de las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío controvertidas, así como la posible vulneración de las garantías al debido proceso y a la igualdad invocadas por la parte actora.

3. Legitimación por activa para la presentación de la acción de tutela por una persona jurídica de derecho público, dada su titularidad de algunos derechos de rango fundamental.

Reiteración de jurisprudencia

El artículo 86 de la Constitución Política contempla que toda persona tiene “acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

De otro lado, el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991 señala que “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este decreto”.

De esta manera, con arreglo a estas dos disposiciones, la titularidad para el ejercicio de la acción de tutela, como requisito de procedibilidad de la acción, se encuentra en cabeza de toda persona cuyos derechos fundamentales hayan sido vulnerados o amenazados, por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por los particulares en los casos que la ley

establece, pudiendo solicitar el amparo de manera directa o a través de representante, con el fin de alcanzar la protección inmediata de los mismos. En materia de titularidad de la acción de tutela el artículo 86 constitucional no hace entonces distinción alguna, de manera que la misma es predicable no sólo de las personas naturales sino también de las jurídicas.

Así se ha sostenido en la jurisprudencia de esta Corporación. Las personas jurídicas, y entre ellas las personas jurídicas de derecho público, se encuentran legitimadas en la causa por activa para interponer acción de tutela para la protección de las garantías de carácter iusfundamental que les asisten, como es el caso, entre otros, de los derechos al debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre. Al respecto, la Sala Plena de esta Corporación señaló:

“Hay derechos de las personas jurídicas, que ellas pueden reclamar dentro del Estado Social de Derecho y que las autoridades se obligan a respetar y a hacer que les sean respetados. Y, claro está, entre la inmensa gama de derechos que les corresponden, los hay también fundamentales, en cuanto estrechamente ligados a su existencia misma, a su actividad, al núcleo de las garantías que el orden jurídico les ofrece y, por supuesto, al ejercicio de derechos de las personas naturales afectadas de manera transitiva cuando son vulnerados o desconocidos los de aquellos entes en que tienen interés directo o indirecto. La naturaleza propia de las mismas personas jurídicas, la función específica que cumplen y los contenidos de los derechos constitucionales conducen necesariamente a que no todos los que se enuncian o se derivan de la Carta en favor de la persona humana les resulten aplicables. Pero, de los que sí lo son y deben ser garantizados escrupulosamente por el sistema jurídico en cuanto de una u otra forma se reflejan en las personas naturales que integran la población, la Corte Constitucional ha destacado derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad, la inviolabilidad de domicilio y de correspondencia, la libertad de asociación, la inviolabilidad de los documentos y papeles privados, el acceso a la administración de justicia, el derecho a la información, el habeas data y el derecho al buen nombre, entre otros. En conexidad con ese reconocimiento, ha de señalar la Corte que las personas jurídicas tienen todas, sin excepción, los enunciados derechos y que están cobijadas por las garantías constitucionales que aseguran su ejercicio, así como por los mecanismos de defensa que el orden jurídico consagra. De allí que la Corte Constitucional

haya sostenido desde sus primeras sentencias que son titulares no solamente de los derechos fundamentales en sí mismos sino de la acción de tutela para obtener su efectividad cuando les sean conculcados o estén amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular (art. 86 C.P.)

(...)

Dentro de las personas jurídicas, las estatales propiamente dichas así como las de capital mixto -público y privado- no están excluidas de los derechos fundamentales, en lo que se ajuste a su naturaleza, actividad y funciones, toda vez que, por conducto de sus órganos y con indudable repercusión en el interés y en los derechos de los seres humanos, son sujetos que obran con mayor o menor autonomía dentro del cuerpo social, que no puede menos de reconocer su existencia y su influjo, benéfico o perjudicial según cada caso, como tampoco ignorar sus obligaciones, deberes, cargas y prerrogativas. La persona jurídica pública no es un simple enunciado teórico ni una ficción, como durante algún tiempo lo aceptaron la ley y la doctrina, sino una incontrastable y evidente realidad que las normas no ignoran ejerce derechos y contrae obligaciones.”<sup>10</sup>

En consecuencia, las personas jurídicas de derecho público, y entre ellas las entidades territoriales, son titulares de derechos fundamentales bajo precisos requerimientos. En este sentido, este Tribunal ha sostenido que “las personas jurídicas de Derecho Público pueden ser titulares de aquellos derechos fundamentales cuya naturaleza así lo admita.”<sup>11</sup> Aceptada en tales términos la titularidad de algunos derechos fundamentales por parte de personas jurídicas, y entre ellas, de las personas jurídicas de derecho público, como son, entre otras, las entidades territoriales, se encuentran entonces éstas constitucionalmente habilitadas para ejercitarlos y defenderlos a través de los recursos que, para tales efectos, ofrece el ordenamiento jurídico, como es el caso de la acción de tutela del artículo 86 constitucional.

En atención a lo anterior, encuentra esta Sala que en el caso examinado el municipio de Armenia, como entidad territorial y persona jurídica de derecho público titular de derechos fundamentales, podía presentar acción de tutela a través de su alcalde, con el fin de reclamar la protección de las garantías que considera conculcadas como resultado de las decisiones judiciales del Tribunal Administrativo del Quindío materia de controversia.

4. Un asunto previo: la tesis de las secciones Quinta y Primera de la Sala Contencioso

Administrativa del Consejo de Estado respecto de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales únicamente ante “vías de hecho”

En los fallos de primera y segunda instancia dentro de este proceso de tutela, las secciones Quinta y Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado denegaron el amparo solicitado con base en la doctrina de la procedencia de la acción de tutela ante la ocurrencia de una “vía de hecho”. En efecto, las dos secciones sostienen en sus decisiones que el recurso de amparo sólo procede excepcionalmente cuando existe un completo desconocimiento del acceso a la administración de justicia y del derecho de defensa, al punto que “la persona afectada no tuvo siquiera la oportunidad de ingresar al proceso, pues en este caso no se quebranta la cosa juzgada ni la seguridad jurídica que caracterizan a las providencias judiciales que han puesto fin a un proceso, entendiendo la cosa juzgada como aquella que da a los fallos ejecutoriados el carácter de inmutables, intangibles, indiscutibles y obligatorios que, por lo mismo, no pueden ser modificados.”<sup>12</sup>

Si bien esta Sala comparte la observación de las secciones mencionadas del Consejo de Estado en cuanto a la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales y reconoce que este recurso en ningún momento podrá convertirse en una tercera instancia, ante la cual se puedan discutir nuevamente todos los asuntos judiciales ordinarios, sí encuentra necesario hacer notar la evolución de la jurisprudencia constitucional en materia de procedibilidad del recurso de amparo contra providencias judiciales. Así, esta Sala considera importante relieves cómo a partir de la noción original de vía de hecho, este Tribunal ha construido una amplia y bien establecida jurisprudencia acerca de los requisitos generales y las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, tal como se reitera a continuación.

Por lo anterior, y en atención a que en el caso bajo examen se controvierte una decisión judicial por la presunta vulneración de garantías fundamentales del Municipio tutelante, encuentra la Sala necesario hacer algunas precisiones en torno al desarrollo de la jurisprudencia constitucional en materia de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. En particular, se hará énfasis en la posición actual de esta Corporación en cuanto a su procedencia cuando se cumplan los requisitos generales y las causales específicas.

## 5. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

Con base en lo dispuesto en el artículo 86 constitucional en cuanto a la procedencia del recurso de amparo respecto de acciones u omisiones de cualquier autoridad pública, esta Corte se encontró por primera vez ante la posibilidad de admitir la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales al estudiar la constitucionalidad de las normas que al respecto incluía el Decreto 2591 de 1991. En esa oportunidad, mediante la sentencia C-543 de 1992, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, que regulaban el ejercicio de la acción de tutela contra providencias judiciales. No obstante haber declarado la inconstitucionalidad de las normas mencionadas, esta Corporación precisó que existe la posibilidad excepcional de controvertir decisiones judiciales a través del recurso de amparo, cuando tales decisiones conculquen derechos de carácter iusfundamental. En ese sentido, esta Corte manifestó:

“De conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente. En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia. Pero, en cambio, no está dentro de las atribuciones del juez de tutela la de inmiscuirse en el trámite de un proceso judicial en curso, adoptando decisiones paralelas a las que cumple, en ejercicio de su función, quien lo conduce, ya que tal posibilidad está excluida de plano en los conceptos de autonomía e

independencia funcionales, a los cuales ya se ha hecho referencia. De ningún modo es admisible, entonces, que quien resuelve sobre la tutela extienda su poder de decisión hasta el extremo de resolver sobre la cuestión litigiosa que se debate en un proceso, o en relación con el derecho que allí se controvierte.”<sup>13</sup>

En consecuencia, en la sentencia C-543 de 1992 se admitió la procedencia excepcional<sup>14</sup> de la acción de tutela, pues los jueces y tribunales, en su condición de autoridades públicas y tratándose de operadores judiciales, pueden vulnerar derechos fundamentales en el marco de su función de impartir justicia.<sup>15</sup> Así, para este Tribunal es claro que los jueces no pueden estar exentos del escrutinio que impone el respeto a las garantías fundamentales, ni, en consecuencia, de la posibilidad de que sus decisiones sean infirmadas a través del recurso de amparo, cuando estas decisiones conllevan a vulneraciones de derechos fundamentales.

A partir de esos razonamientos, esta Corporación comenzó a utilizar el criterio de vía de hecho, como pauta orientadora para determinar la procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Se entendió así que una vía de hecho tenía lugar cuando la decisión judicial conllevaba una violación flagrante y grosera de la Constitución, por cuenta de la actuación caprichosa y arbitraria de la autoridad jurisdiccional. Así adoptada, consideraba esta Corte, la decisión ya no se encuentra en el ámbito de lo jurídico, sino que constituye una vía de hecho judicial:

“La vía de hecho judicial y ha señalado que ésta existe ‘cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos constitucionales de la persona’. En efecto, en tales circunstancias, el funcionario judicial antepone de manera arbitraria su propia voluntad a aquella que deriva de manera razonable del ordenamiento jurídico, por lo cual sus actuaciones, manifiestamente contrarias a la Constitución y a la Ley, no son providencias judiciales sino en apariencia. En realidad son vías de hecho, frente a las cuales procede la tutela, siempre y cuando se cumplan los otros requisitos procesales señalados por la Constitución, a saber que se esté vulnerando o amenazando un derecho fundamental, y la persona no cuente con otro medio de defensa judicial adecuado.”<sup>16</sup>

Con el tiempo este razonamiento y el concepto original de vía de hecho se vieron superados por una sólida y amplia jurisprudencia constitucional, vigente actualmente. Conforme a esta

doctrina constitucional, el concepto de vía de hecho resulta incluido en uno más amplio, relativo a los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales: unos de carácter general (requisitos formales de procedibilidad) y otros específicos (de tipo sustancial que corresponden a eventos en los que un fallo puede comportar la vulneración o amenaza de derechos constitucionales fundamentales).

Estos requisitos fueron compilados primero en la Sentencia T-462 de 2003 y posteriormente en la Sentencia C-590 de 2005.<sup>17</sup> Así, por ejemplo, en la sentencia C-590 de 2005 este Tribunal partió de advertir que la procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales encuentra fundamento no sólo en el artículo 86 constitucional, sino también en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 25), incorporados en el orden interno por mandato del artículo 93 de la Carta Superior. Con base en esas disposiciones, el Estado colombiano se encuentra en la obligación de implementar un recurso sencillo, efectivo y breve de protección efectiva de los derechos fundamentales contra cualquier acción u omisión de las autoridades públicas que pudiera vulnerarlos.<sup>18</sup> Conforme a lo anterior, en la perspectiva de asegurar la realización de este derecho se hace necesario disponer de un mecanismo judicial que permita demandar la protección de los derechos de los ciudadanos cuando, en ejercicio de sus atribuciones como autoridad pública, los jueces los desconozcan, vulneren o amenacen con vulnerarlos.

Con base en estas consideraciones, esta Corporación en la mencionada sentencia C-590 de 2005 definió entonces los requisitos generales que hacen procedente la acción de tutela contra una providencia judicial, y las causales específicas para su procedibilidad una vez interpuesto el recurso de amparo, vale decir, aquellas que determinan su posible éxito como medio para invalidar providencias judiciales:

“[L]os casos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales han sido desarrollados por la doctrina de esta Corporación tanto en fallos de constitucionalidad, como en fallos de tutela. Esta línea jurisprudencial, que se reafirma por la Corte en esta oportunidad, ha sido objeto de detenidos desarrollos. En virtud de ellos, la Corporación ha entendido que la tutela sólo puede proceder si se cumplen ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad. Dentro de estos pueden distinguirse unos de carácter general, que habilitan la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocan con la procedencia misma

del amparo, una vez interpuesto.”<sup>19</sup>

Así, de un lado, los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela cuando se dirige a controvertir una providencia judicial son:

(i) La relevancia constitucional de la cuestión que se discute a la luz de los derechos fundamentales de las partes.<sup>20</sup> En atención a este primer requisito general de procedencia, la tarea inicial del juez de tutela consiste en “indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.”<sup>21</sup>

(ii) El cumplimiento del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, de manera que se hubieren agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial existentes para dirimir la controversia, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.<sup>22</sup> Con esto se pretende asegurar que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales no termine vaciando las atribuciones que la propia Constitución Política y la ley han asignado a otras jurisdicciones, con la consecuente concentración de los poderes inherentes a ellas en la jurisdicción constitucional.

(iii) La inmediatez en la interposición de la acción de tutela, vale decir, que ésta se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. Lo anterior encuentra fundamento en el texto mismo del artículo 86 constitucional, que establece la acción de tutela con el fin de asegurar la “protección inmediata” de derechos constitucionales fundamentales. Por el contrario, como ha manifestado esta Corte, permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la providencia judicial, implicaría el sacrificio de los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, privando todas las decisiones judiciales de la certidumbre necesaria para ser mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.<sup>23</sup>

(iv) El carácter decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora, cuando se trate de alegar la existencia de una irregularidad procesal.<sup>24</sup>

(v) La identificación por la parte actora en sede de tutela de los hechos que dieron lugar a la presunta vulneración de derechos fundamentales y que tal vulneración hubiere sido alegada

en el proceso judicial ordinario, siempre que esto haya sido posible.

(vi) Por último, la censura de una providencia judicial que no corresponda a una sentencia adoptada en un proceso de tutela, pues admitir el recurso de amparo contra la sentencia que puso fin a un proceso de tutela sería tanto como permitir que los debates sobre la protección de los derechos fundamentales se prolongasen de manera indefinida.<sup>25</sup>

De esta manera, la primera tarea que tiene el juez de tutela ante un recurso de amparo contra providencias judiciales consiste en establecer si en el caso bajo examen se cumplen los requisitos o causales de procedibilidad de carácter general que acaba de enumerar la Sala.

Sólo cuando quede plenamente establecido el cumplimiento de los anteriores requisitos, el juez constitucional podrá conceder el amparo solicitado, en tanto encuentre probada la ocurrencia de alguno(s) de los defectos constitutivos de las denominadas causales específicas de procedibilidad de la tutela contra sentencias:

(i) Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que dicta la decisión carece, de manera absoluta, de competencia para ello.

(ii) Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

(iii) Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

(iv) Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales<sup>26</sup> o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

(v) Error inducido, cuando la autoridad judicial ha sido engañada por parte de terceros y ese engaño lo ha llevado a tomar una decisión que afecta derechos fundamentales.

(vi) Decisión sin motivación, que se configura cuando el funcionario judicial no da cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos en los que se apoya su decisión.

(vii) Desconocimiento del precedente, que se manifiesta, por ejemplo, cuando un juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente el alcance de un derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

(viii) Violación directa de la Constitución.<sup>27</sup>

En síntesis, cumplidos los requisitos o causales de carácter general para la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, así como alguno(s) de los defectos constitutivos de las causales específicas, el juez constitucional no tiene otro camino que invalidar la providencia judicial atacada mediante la acción de tutela y conceder el amparo solicitado de los derechos fundamentales conculcados con la actuación del administrador de justicia. De esta manera, con el desarrollo de esta jurisprudencia y con la precisión de los requisitos, tanto generales como específicos, de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, este Tribunal ha procurado conservar “un equilibrio adecuado entre los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial –pilares de la administración de justicia en un estado democrático-, y la prevalencia y efectividad de los derechos fundamentales –razón de ser del estado constitucional y democrático de derecho-.”<sup>28</sup>

6. El defecto sustantivo como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

En primer lugar, conviene recordar cuál es el fundamento del reconocimiento del defecto sustantivo como una causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, no obstante el necesario respeto de la autonomía de los jueces y tribunales en su labor de interpretar y aplicar las normas jurídicas. Al respecto, este Tribunal ha señalado que la “construcción dogmática del defecto sustantivo como causal de procedibilidad de la acción de tutela, parte del reconocimiento de la competencia asignada a las autoridades judiciales para interpretar y aplicar las normas jurídicas, fundada en el principio de autonomía e independencia judicial, no es en ningún caso absoluta. Por tratarse de una atribución reglada, emanada de la función pública de administrar justicia, la misma se encuentra limitada por el orden jurídico preestablecido y, principalmente, por los valores, principios, derechos y garantías que identifican al actual Estado Social de Derecho.”<sup>29</sup>

Al sintetizar los requisitos generales y las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, esta Corporación, en la sentencia C-590 de 2005, describió el defecto sustantivo como “los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.”<sup>30</sup>

A partir de esa definición, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado una serie de subreglas que permiten determinar la existencia de un defecto sustantivo. En este sentido, son múltiples los pronunciamientos de este Tribunal en los que se han precisado circunstancias en las que se puede estar frente al denominado defecto sustantivo<sup>31</sup>. Al respecto, conviene recordar que la sentencia SU-448 de 2011<sup>32</sup> sintetizó los supuestos de configuración de un defecto material o sustantivo así:

(i) cuando la decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente<sup>33</sup>, b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada<sup>34</sup>, c) es inexistente<sup>35</sup>, d) ha sido declarada contraria a la Constitución<sup>36</sup>, e) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, “no se adecua a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador”<sup>37</sup>

(ii) cuando pese a la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable<sup>38</sup> o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes”<sup>39</sup> o cuando en una decisión judicial “se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial”<sup>40</sup>

(iii) cuando no toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes<sup>41</sup>,

(iv) la disposición aplicada se muestra, injustificadamente regresiva<sup>42</sup> o contraria a la Constitución<sup>43</sup>.

(v) cuando un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza “para un fin no previsto

en la disposición”<sup>44</sup>

(vi) cuando la decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso<sup>45</sup>

(vii) cuando se desconoce la norma del ordenamiento jurídico constitucional o infraconstitucional aplicable al caso concreto.<sup>46</sup>

(viii) cuando se adopta una decisión “con una insuficiente sustentación o justificación de la actuación<sup>47</sup> que afecte derechos fundamentales”<sup>48</sup>;

(ix) “cuando se desconoce el precedente judicial<sup>49</sup> sin ofrecer un mínimo razonable de argumentación, que hubiese permitido una decisión diferente si se hubiese acogido la jurisprudencia<sup>50</sup>”<sup>51</sup>, o

(x) “cuando el juez se abstiene de aplicar la excepción de inconstitucionalidad ante una violación manifiesta de la Constitución siempre que se solicite su declaración por alguna de las partes en el proceso<sup>52</sup>”<sup>53</sup>.

Así las cosas, alegado el defecto sustantivo por parte del tutelante, le corresponde al juez de tutela determinar si se configura alguno(s) de los supuestos mencionados dentro de la actuación de la administración de justicia, y en caso afirmativo, proceder a invalidar las decisiones judiciales así adoptadas.

7. Inexistencia de una causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales por el hecho de sostenerse un criterio diferente al de otros operadores judiciales de la misma jerarquía y especialidad

El tutelante afirma que la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío vulnera su derecho a la igualdad en razón a que otros tribunales administrativos, de Risaralda y Caldas según afirma, sostienen una interpretación diferente de las mismas normas, interpretación que los ha llevado a negar la prima de servicios a docentes estatales.

Sin embargo, a la luz de la jurisprudencia de este Tribunal el hecho de sostenerse, en una decisión judicial, un criterio diferente al utilizado por otros operadores judiciales de la misma jerarquía y especialidad, no implica per se una violación del principio de igualdad, ni

constituye en sí mismo una de las causales específicas para la procedibilidad de la acción de tutela respecto de providencias judiciales. Ese supuesto, tal como se acaba de ver, no ha sido considerado por esta Corporación como una de las circunstancias que dan lugar a predicar la existencia de un defecto sustantivo.

Al respecto, esta Corporación ha advertido:

Vale decir, la existencia de diversas interpretaciones en competencia dentro de los operadores jurídicos, que incluso se encuentran en el mismo nivel jerárquico y que comparte la misma especialidad, no es razón suficiente para infirmar una decisión judicial, amparada por principio por la presunción de legalidad y por la autonomía e independencia que caracterizan la labor de la administración de justicia.

Si bien la anterior precisión es relevante para el examen de uno de los argumentos que apoyan la acción de tutela interpuesta por el Municipio de Armenia (el relativo a la violación del principio de igualdad), la misma no releva a este Tribunal del examen de las decisiones del tribunal Administrativo del Quindío, con el fin de determinar si en tales providencias se han presentado defectos materiales o sustantivos, con ocasión de la interpretación y aplicación de las normas existentes en materia de reconocimiento de la prima de servicios a los docentes que hacen parte del sistema de educación pública a nivel de primaria y secundaria. En otras palabras, más allá de la comparación de la interpretación que hizo el Tribunal administrativo del Quindío frente a la que han efectuado sus pares en otras jurisdicciones, comparación que, como se precisó, resulta inútil a la luz de los principios de autonomía e independencia judicial, sí resulta indispensable valorar la consistencia interna de la interpretación y aplicación del derecho legislado efectuada en los fallos censurados mediante el recurso de amparo. Esta es precisamente la tarea de la que se ocupa la Sala a continuación, en el examen del caso concreto a la luz de la doctrina de esta Corporación sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

## 8. Análisis del caso concreto

En el caso bajo examen, el Municipio de Armenia considera vulnerados sus derechos a la igualdad y al debido proceso con ocasión de la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío de declarar la nulidad y el restablecimiento del derecho, respecto de actos administrativos proferidos por esa entidad territorial, con los cuales negaban a docentes

oficiales el pago de, entre otras prestaciones sociales, la prima de servicios. Según el actor, en cuarenta y seis (46) procesos sometidos a su consideración, el Tribunal Administrativo del Quindío desestimó las pretensiones en relación con las restantes prestaciones reclamadas, pero condenó al Municipio de Armenia al pago de la prima de servicios a los docentes públicos demandantes.

Para el peticionario, en tales providencias judiciales del Tribunal accionado se configura un defecto sustantivo como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, debido a la errónea interpretación y aplicación del parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y de una sentencia de la Subsección "A" de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Para el actor dicho defecto debe llevar al juez constitucional a invalidar las decisiones judiciales materia de análisis.

El Tribunal accionado y treinta y tres (33) de los docentes beneficiados con la sentencias del Tribunal, dieron respuesta a la acción de tutela advirtiéndole que el Municipio peticionario únicamente pretende modificar a través del recurso de amparo el resultado de un proceso que se surtió con respeto pleno al debido proceso para esa entidad territorial y que concluyó parcialmente de forma contraria a los intereses de ésta. Coinciden en afirmar, el Tribunal accionado y los terceros intervinientes, que no existe vulneración alguna de garantías iusfundamentales en el presente asunto y que el único interés del Municipio es controvertir por vía de tutela una providencia judicial que éste no comparte.

Procede en consecuencia la Sala a determinar si en el caso examinado, (i) se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) si se configura un defecto sustantivo, como causal específica, en las decisiones del Tribunal demandado; y, (iii) si existió vulneración de garantías iusfundamentales del Municipio demandante.

#### 8.1. Análisis del cumplimiento de las causales genéricas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales en el presente caso

Procede la Sala a continuación a establecer el cumplimiento de los requisitos generales que, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, hacen procedente el recurso de amparo ante presuntas vulneraciones de derechos fundamentales como consecuencia de la

actuación de la administración de justicia.

i. El asunto debatido reviste relevancia constitucional a la luz de los derechos fundamentales de las partes

Tal como fuera planteado el asunto en el escrito de tutela presentado por el Municipio de Armenia, las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío tienen relevancia constitucional, por cuanto comprometen, al menos prima facie, los derechos fundamentales de esa entidad territorial. A juicio del peticionario la interpretación y aplicación del derecho legislado por parte del Tribunal accionado es errónea, vulnera el derecho al debido proceso del tutelante y pone en riesgo la vigencia del principio de igualdad en cuanto a la protección y trato por parte de las autoridades judiciales. Así formulados, estos asuntos sin duda adquieren relevancia constitucional y merecen un pronunciamiento por parte de este Tribunal.

i. El tutelante no agotó todos los medios de defensa judicial a su alcance, pero el recurso existente no se revela idóneo para la protección de los derechos fundamentales del tutelante

El segundo de los requisitos generales para la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales exige que se hubieren agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial existentes para dirimir la controversia, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.

Al respecto conviene recordar que de conformidad con el inciso 4 del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela “Solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En el mismo sentido, el numeral 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, dispuso: “La acción de tutela no procederá (...) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será

apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

En el caso bajo examen, el peticionario cuenta con un recurso extraordinario para controvertir las decisiones judiciales del Tribunal accionado, a través de las cuales éste reconoció el pago de la prima de servicios a docentes oficiales. En efecto, el tutelante tiene a su alcance el recurso extraordinario de revisión, el cual procede contra “contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por el Consejo de Estado y por los tribunales administrativos”, conforme a lo previsto en el artículo 185 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), aplicable a todos los procedimientos iniciados con anterioridad a la vigencia del Nuevo Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (2 de julio de 2012).<sup>55</sup>

Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido también que la sola existencia, en abstracto, de un mecanismo de defensa judicial no excluye de plano la procedencia de la acción de tutela, puesto que es preciso analizar, de conformidad con las condiciones específicas que rodean el caso, la eficacia e idoneidad del medio ordinario de defensa, así como la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable invocado por el tutelante.<sup>56</sup> En otras palabras, este Tribunal ha reconocido dos situaciones excepcionales en las cuales es procedente la acción de tutela, ante la existencia de otro medio de defensa judicial: de un lado, que el medio o recurso existente no sea eficaz e idóneo y, del otro, que en el escrito de tutela se hubiere invocado el recurso de amparo como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable al actor.

En el caso bajo examen se cumple el primero de los supuestos. En efecto, resulta procedente la acción de tutela en este caso teniendo en cuenta que, dada la duración del proceso administrativo, las órdenes que eventualmente podría emitir la jurisdicción contencioso administrativa podrían ser tardías con miras a asegurar la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados al tutelante. De esta manera, las acciones contenciosas pueden no resultar del todo eficaces para garantizar la protección de los derechos fundamentales del accionante, debido a la duración del proceso administrativo. Por lo anterior, resulta entonces procedente la acción de tutela presentada por el Municipio de Armenia, no obstante existir otro medio judicial para la protección de los derechos presuntamente conculcados.

i. Existió inmediatez entre los hechos y el ejercicio de la acción de tutela

En tercer lugar, encuentra la Sala que en este asunto se cumple con el requisito de la inmediatez. Así, las decisiones judiciales controvertidas se adoptaron el 27 de octubre de 2011 y se notificaron mediante edictos desfijados el 4 de noviembre de 2011. Por su parte, la acción de tutela fue interpuesta por el municipio de Armenia y radicada ante el Consejo de Estado el día 5 de diciembre de 2011. En consecuencia, es evidente que el actor promovió de inmediato la protección de las garantías de carácter iusfundamental que considera conculcadas con las decisiones controvertidas.

i. La presunta irregularidad tiene un efecto determinante en la providencia judicial que se impugna

La Sala considera igualmente que el cuarto de los requisitos generales para la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales se cumple en el caso examinado. La irregularidad en la interpretación y aplicación del derecho legislado que el actor le endilga a las providencias judiciales del Tribunal accionado, tuvieron sin duda un efecto determinante en las decisiones controvertidas. En efecto, la censura del peticionario se dirige contra la interpretación y aplicación de la Ley 91 de 1989 y de la sentencia del 25 de marzo de 2010 de la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. Tanto esta sentencia como la norma aludida juegan un papel central en la motivación de las decisiones por las cuales el Tribunal Administrativo del Quindío decidió reconocer la prima de servicios a docentes oficiales.

i. El tutelante identificó los hechos que dieron lugar a la acción de tutela y dicha vulneración fue alegada dentro del proceso ordinario

El quinto de los requisitos generales se encuentra satisfecho en el presente asunto porque el tutelante identificó suficiente y adecuadamente los hechos que dieron lugar a la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, dando cuenta de las reclamaciones de los docentes, de las decisiones adoptadas por la administración municipal al respecto y de las

sentencias proferidas por el Tribunal accionado. Asimismo, observa la Sala que dicha vulneración fue invocada por el actor en el trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por docentes oficiales, que concluyeron con el reconocimiento de la prima de servicios a los demandantes, al punto que las providencias judiciales controvertidas tomaron nota de la posición que al respecto fijó el municipio actor.

#### i. La tutela no se dirige contra una sentencia de tutela

Por último, encuentra esta Sala que se cumple con el sexto de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto en el caso bajo examen no se controvierte una decisión judicial por la cual se hubiere resuelto un recurso de amparo, interpuesto con el fin de promover la protección de garantías de carácter iusfundamental.

### 8.2. Posible configuración de un defecto sustantivo en las sentencias del Tribunal Administrativo del Quindío

Una vez verificada la existencia en el caso bajo examen de los requisitos generales para la procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, entra la Sala a establecer la posible configuración de la causal específica por defecto sustantivo o material. Para el efecto, procede entonces a presentar a continuación (i) un breve resumen de la motivación y justificación de las decisiones del Tribunal accionado al reconocer la prima de servicios a docentes oficiales; (ii) la censura del Municipio tutelante respecto de dicha motivación y decisión; (iii) la valoración de la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío con el fin de verificar la posible existencia de un defecto sustantivo y la presunta vulneración de garantías fundamentales, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación.

#### 8.2.1. Motivación de las sentencias controvertidas y reconocimiento de la prima de servicios a docentes oficiales

A manera de ejemplo, se presenta a continuación la parte motiva de una de las sentencias del Tribunal administrativo del Quindío, en lo relativo al pago de la prima de servicios a los docentes reclamantes, sentencia que, por lo demás, es mencionada por el Municipio

tutelante como ejemplo de la errónea aplicación e interpretación del derecho vigente por parte del Tribunal accionado. Se trata de la sentencia del veintisiete (27) de octubre de dos mil once (2011) proferida en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho adelantado por Emelia Peña Guerrero contra el Municipio de Armenia.<sup>57</sup> Si bien se presenta a título ilustrativo, las restantes providencias judiciales contra las cuales el Municipio de Armenia dirige su censura, de las cuales reposa copia de 32 de ellas en el plenario, comparten el mismo tipo de argumentación y elaboran sus fundamentos a partir de idénticas normas legales.

Así, el discurrir argumentativo del Tribunal Administrativo del Quindío en la motivación de la sentencia mencionada, es del siguiente orden.

1. En primer lugar, parte el Tribunal de constatar la calidad en la que actúa la demandante: “pertenece a la planta de DOCENTES de un establecimiento educativo ubicado en la ciudad de Armenia, por lo que, sin duda, el régimen que la cobija es de carácter especial, tal y como se entrará a precisar.”<sup>58</sup>

1. Dicho lo anterior, el Tribunal procede a hacer un recuento del régimen prestacional de los empleados públicos, dentro del cual menciona los Decretos 1042 de 1978<sup>59</sup> y 1919 de 2002.<sup>60</sup>

1. A partir de esta caracterización del régimen prestacional de los empleados públicos, el Tribunal, en tercer lugar, advierte cómo los docentes fueron excluidos de la aplicación del Decreto 1042 de 1978, por disposición de su artículo 104 literal b, el cual contempla:

“Artículo 104. De las excepciones a la aplicación de este decreto. Las normas del presente Decreto no se aplicarán a las siguientes personas, cuya remuneración se establecerá en otras disposiciones: (...) b) al personal docente de los distintos organismos de la Rama Ejecutiva”.

Norma que, hace notar el Tribunal, fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-566 de 1997, en la cual se encontró justificada la existencia de estatutos laborales especiales, como el establecido para el personal docente.

1. Con base en lo anterior, el Tribunal accionado concluye que el régimen prestacional de los empleados públicos, previsto en los Decretos 1042 de 1978 y 1919 de 2002, no resulta aplicable a la demandante: “Así las cosas, esta Corporación tiene para manifestar que a la actora no le asiste derecho a disfrutar de las prestaciones contenidas en los Decretos 1042 de 1978 y 1919 de 2002 (...) Resumiendo lo manifestado líneas atrás, se tiene que los docentes se encuentran exceptuados de la aplicación de los Decretos 1042 de 1978 y 1919 de 2002 (régimen general), lo cual obliga a esta Corporación a pronunciarse sobre el régimen al cual se encuentran sujetos dichos empleados.”<sup>61</sup> (Negrilla original).

1. Acto seguido, el Tribunal precisa el régimen aplicable a la actora en sede de nulidad y restablecimiento del derecho. Al respecto, el Tribunal accionado encuentra que la actora se encuentra sujeta al régimen contemplado en la Ley 91 de 1989 “Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio” y en la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la ley general de educación”. Por lo anterior, concluye el Tribunal: “De lo hasta aquí discurrido, en criterio de la Sala, se tiene que el régimen dentro del cual se encuentran los docentes, es de carácter especial, motivo por el cual, no son de recibo los argumentos de la parte demandante para acceder a sus pretensiones (...) hechas las anteriores consideraciones, este Tribunal modificará la sentencia de primera instancia, pues, como quedo dicho, a la actora no le asiste derecho a que la Administración Municipal le reconozca y pague suma alguna de dinero, por concepto de prima de antigüedad y/o incremento por antigüedad, bonificación por servicios prestados y la bonificación por recreación, ya que los docentes no gozan de las prestaciones sociales enlistadas en el Decreto 1042 de 1978, pero no puede predicarse lo mismo, respecto a la prima de servicios, como pasa a analizarse.” (Negrilla original).

1. Luego de hacer un recuento de los “beneficios propios” del régimen especial del personal docente, en materia de vacaciones, ascenso y jornada laboral, el Tribunal Administrativo del Quindío arriba entonces al problema del pago de la prima de servicios.

a. Al respecto, el Tribunal menciona como fundamento, en primer lugar, lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989: “Parágrafo 2. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no pagará las siguientes prestaciones, que continuarán a cargo de la Nación como entidad nominadora, en favor del personal nacional o nacionalizado, vinculado antes o con posterioridad al 31 de diciembre de 1989: Primas de navidad, de servicios y de alimentación, subsidio familiar, auxilio de transporte o movilización y vacaciones.” (Negrilla y subraya del Tribunal).

a. A continuación, y como sustento de su decisión de utilizar el artículo de la Ley 91 de 1989, como base textual para el reconocimiento de la prima de servicios a la demandante, el Tribunal cita el artículo 115 de Ley 115 de 1994, que al respecto señala:

“ARTICULO 115. Régimen especial de los educadores estatales. El ejercicio de la profesión docente estatal se regirá por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente Ley. El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91 de 1989, en la Ley 60 de 1993 y en la presente ley. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política, el estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones y salarios legales. En ningún caso se podrán desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los educadores.” (Subraya del Tribunal).

a. Asimismo, en tercer lugar, el Tribunal transcribe apartes de la decisión de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, Sección Segunda - Subsección A-, Corporación que, afirma el Tribunal, en sentencia del 25 de marzo de 2010 “reconoció como factor para su liquidación [de las cesantías] la prima de servicios, lo que permite a este Tribunal reafirmar lo hasta aquí sostenido, relativo al efecto útil de la norma contenida en el

art. 15 de la Ley 91 de 1989, que estableció dicha prestación a favor de los docentes.” (Negrilla y subraya del Tribunal).

a. Por último, encuentra el Tribunal accionado que, no obstante que el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 se refiere al “personal docente nacional o nacionalizado” sin hacer referencia a los docentes territoriales, éstos tienen derecho al pago de la prima de servicios, como en el caso de la demandante:

(i) porque el proceso de nacionalización de los docentes, del cual son reflejo las leyes 43 de 1975 y 91 de 1989, fue revertido en virtud del proceso de descentralización administrativa previsto en la Constitución Política y articulado a partir de las leyes 60 de 1993 y 715 de 200162. Con ocasión de este proceso, dice el Tribunal, la Nación fue subrogada por las entidades territoriales en el cumplimiento de las obligaciones que le correspondían en materia salarial y prestacional, no así en materia de prestaciones económicas (pensión), las cuales siguen en cabeza de la Nación;

(ii) porque la Ley 115 de 1994 estableció la administración municipal de la educación, disponiendo como atribución de los municipios “en general dirigir la educación” (artículo 153);

(iii) porque el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario” se ocupó del régimen prestacional de los docentes, sin distinguir, según afirma, entre docentes nacionales, nacionalizados o territoriales: “Artículo 81. Régimen prestacional de los docentes oficiales. El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.”

Con base en lo anterior, el Tribunal Administrativo del Quindío concluye, en cuanto al pago de la prima de servicios a la demandante, en su condición de docente oficial vinculada por nombramiento a una entidad territorial, lo siguiente:

“[N]o hay duda sobre la obligación que pesa sobre la entidad demandada de reconocer y

pagar la prima de servicios a los servidores públicos que ostentan la calidad de docente, no sólo por habérselo reconocido dicho beneficio en el régimen especial que los gobierna (Arts. 15 de la Ley 91 de 1989 y 115 de la Ley 115 de 1994), sino porque la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido la inclusión de dicha prima al momento de liquidar otro tipo de prestaciones, tales como la cesantía de los servidores que tienen dicha calidad.

Aunado a lo anterior, el establecimiento donde labora la demandante, está a cargo del ente territorial accionado, en virtud de lo dispuesto por las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, atrás analizadas, lo que implica que a cargo de dicho Ente Territorial está la obligación de cancelar la aludida prima de servicios, como ente nominador, en razón a la llamada descentralización administrativa.”<sup>63</sup>

#### 8.2.2. Reparos del peticionario respecto del reconocimiento de la prima de servicios a docentes oficiales por parte del Tribunal Administrativo del Quindío

Para el tutelante, las decisiones censuradas a través del recurso de amparo, interpretaron y aplicaron erróneamente la Ley 91 de 1989 y la tesis sostenida por la Sección Segunda – Subsección A- del Consejo de Estado en sentencia del 25 de marzo de 2010. Los cargos formulados por el Municipio tutelante se contraen entonces a lo siguiente.

1. De un lado, el Municipio tutelante censura la aplicación e interpretación hecha por el Tribunal Administrativo del Quindío del parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, utilizada por el Tribunal para reconocer el pago de la prima de servicios a los docentes demandantes. Esto se desprende de varias de las afirmaciones del tutelante:

“Ha señalado dicha Corporación [el Tribunal Administrativo del Quindío] (...) que el fundamento de la imposición de reconocer y pagar la mencionada prima de servicios a cargo del ente territorial y a favor del personal docente, radica en el señalamiento que de esta prestación realiza el parágrafo 2 del artículo 15 de 1989 (sic), situación que respalda en pronunciamiento realizado por el Honorable Consejo de Estado (en el cual se toma como factor salarial dicha prima de servicios para liquidar las cesantías de un educador) hace inferir como existente el derecho prestacional solicitado a favor del personal docente y a cargo en otro tiempo de la Nación y ahora de las Entidades territoriales. Esto último como

consecuencia del proceso de descentralización de la educación originado en la ya extinta Ley 60 de 1993 y que respaldó posteriormente la Ley 715 de 2002. ” (Subraya original). 64

Luego de transcribir los razonamientos del Tribunal Administrativo del Quindío respecto de la prima de servicios y lo previsto en el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, continúa el peticionario afirmando:

“Indicando todo lo anteriormente transcrito, que el soporte de la decisión de condenar a la entidad territorial al pago de la prima de servicios a favor del personal docente, estriba únicamente en dos situaciones, la primera representada en la interpretación que se dio al parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, y la segunda en el alcance que se dio al pronunciamiento emitido por el Consejo de Estado a través de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección segunda, Subsección “A” el día veinticinco (25) de marzo de dos mil diez (2010), radicado bajo el número 63001-23-31-000-2003-01125-01(0620-09), en el cual fungió como actora la señora Aracelly García Quintero y como Consejero Ponente el Dr. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, en cuanto al señalamiento que realiza de la prima de servicios como factor salarial para la liquidación de cesantías. ” (negrilla fuera del texto original).65

Con base en estos razonamientos concluye entonces el peticionario respecto de la aplicación del parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, lo siguiente:

“De esta manera se presenta entonces como intrínquilis jurídico a resolver, el hecho de determinar si el mero señalamiento que de la prima de servicios realiza la norma en cita (al disponer que dicha prestación no estará dentro de las cuales corresponde reconocer y pagar al Fondo de Prestaciones Sociales, sino que continuará a cargo de la Nación como entidad nominadora) constituye el origen del reconocimiento de esta prestación.

Consideramos que no.

Si bien la redacción de la disposición anotada no es la más afortunada, tampoco es posible dar un alcance mayor y mucho menos diferente al que tiene la disposición y que es consecuente con su naturaleza. Recordemos que el alcance de la Ley 91 de 1989, es dar origen al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, situación de la cual se desprende el establecer competencias y funciones para ese órgano recién creado, sin que se desprenda de

la naturaleza, composición orgánica y del espíritu de la misma Norma, la facultad o disposición de crear prestaciones sociales DIFERENTES A LAS QUE LEGALMENTE ASISTEN AL PERSONAL DOCENTE (...)

Se debe entonces para la correcta interpretación de la norma cuestionada, analizar diferentes factores como son el objeto y especialidad de la misma, su contexto histórico o el momento en que fue promulgada, con el fin de determinar cuál fue la intención del legislador con la expedición de la misma y cuáles sus verdaderos alcances.

Si se analizan estos factores, podemos concluir sin temor alguno, que de ninguna manera se puede dar el alcance pretendido por el Tribunal Administrativo a la disposición contenida en el párrafo segundo del artículo 15 de la Ley 91 de 1989; pues la misma tuvo como objeto crear y establecer las competencias que en efecto asumió el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin dar lugar a la creación de nuevas prestaciones sociales, solo delimitó la competencia entre el citado Fondo y la Nación (en ese entonces) para el reconocimiento de las prestaciones ya existentes.” (negrilla y subraya originales). 66

Por todo lo anterior, y luego de citar la jurisprudencia de este Tribunal en materia de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, considera el tutelante que se configura un defecto sustantivo en la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío en las sentencias materia de análisis de reconocer la prima de servicios a docentes oficiales con base en el párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989.

“[E]s necesario indicar que se presenta como ‘causal genérica de procedibilidad’ (sic) en el presente caso, la originada con base en el ‘defecto sustantivo’, toda vez que según lo señalado por la Honorable Corte Constitucional en la jurisprudencia anotada, esta tiene lugar cuando ‘la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable’; siendo precisamente este el caso, pues tal y como se señaló en el hecho 6 del presente escrito, el fallador le atribuyó un alcance diferente al contenido del párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, el cual NO da origen a ningún tipo de prestación económica o salarial, sino que únicamente se encarga de deslindar, zanjar o precisar temas de competencia entre el Fondo Prestacional Docente y la Nación (ahora entidades territoriales); sin que sea el efecto de la norma, el de establecer prestaciones (propiamente la prima de

servicios), como muy respetuosamente considera esta entidad territorial, de manera equivocada propuso el Tribunal Administrativo del Quindío.”<sup>67</sup> (subraya y negrilla originales).<sup>68</sup>

Para el actor entonces el defecto sustantivo se configura por cuenta de la indebida interpretación y aplicación del párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 para el reconocimiento de la prima de servicios a docentes oficiales. En consecuencia, así configurado, dicho defecto constituye una causal específica de procedibilidad del recurso de amparo contra las providencias del Tribunal accionado, y debe llevar al juez constitucional, según afirma el actor, a invalidar las providencias materia de análisis.

8.2.3. No se configura un defecto sustantivo en la interpretación y aplicación del derecho vigente efectuadas por el Tribunal Administrativo del Quindío para el reconocimiento de la prima de servicios a docentes oficiales

Así definida, la crítica del tutelante respecto de las sentencias judiciales controvertidas se refiere, se insiste, a la interpretación y aplicación del derecho vigente en la materia hecha por el Tribunal accionado, en este caso, lo previsto en la Ley 91 de 1989 y en una decisión del Consejo de Estado, como constitutivas de defecto sustantivo o material.

8.2.3.1. Materiales en los que se apoya el reconocimiento de la prima de servicios a docentes oficiales por parte del Tribunal Administrativo del Quindío

Conviene señalar en primer lugar que en el caso bajo examen las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío fueron suficientemente motivadas y no por referencia exclusiva a lo previsto en el párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y a la sentencia del 25 de marzo de 2010 de la Sección Segunda, Subsección A, de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, como asegura el peticionario. Por el contrario, encuentra esta Sala que, como se desprende de la reconstrucción del iter argumentativo del Tribunal accionado, las decisiones judiciales controvertidas se apoyaron no sólo en la norma mencionada y en la decisión de la jurisdicción contenciosa referida, materiales que en sí mismos podrían ofrecer apoyo a la posición del Tribunal, sino que también se sustentaron en la aplicación de la Ley 115 de 199469 y de la Ley 812 de 200370 (en armonía con lo previsto en la Ley 715 de 200171).

La primera de las normas últimamente citadas, el artículo 115 de la Ley 115 de 1994, reconoce que el régimen prestacional de los docentes estatales se encuentra, entre otras, en la Ley 91 de 1989:

“ARTICULO 115. Régimen especial de los educadores estatales. El ejercicio de la profesión docente estatal se registrará por las normas del régimen especial del Estatuto Docente y por la presente Ley. El régimen prestacional de los educadores estatales es el establecido en la Ley 91 de 1989, en la Ley 60 de 1993 y en la presente ley. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución Política, el estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones y salarios legales. En ningún caso se podrán desmejorar los salarios y prestaciones sociales de los educadores.”

En un sentido semejante, el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, establece:

“Artículo 81. Régimen prestacional de los docentes oficiales. El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley.”

Así, es precisamente lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 115 de 1994 y en el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, lo que permite determinar si la Ley 91 de 1989 resulta aplicable en una controversia relativa al régimen prestacional de los docentes oficiales, como la presente. Respecto de esta cuestión, encuentra esta Sala que, a la luz de lo contemplado en la Ley 115 de 1994 y en la Ley 812 de 2003, la aplicación del párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 para el reconocimiento de la prima de servicios a docentes oficiales, en los términos de las decisiones cuestionadas, no resulta irrazonable, caprichosa, ni arbitraria. Por el contrario, y sin perjuicio de la labor de unificación de la jurisprudencia en materia contenciosa laboral del Consejo de Estado, observa la Sala que, prima facie, resulta razonable afirmar que la norma de la Ley 91 de 1989 mencionada (i) resulta aplicable a los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho resueltos por el Tribunal accionado para el reconocimiento de la prima de servicios a docentes oficiales, (ii) es pertinente en cuanto hace parte del régimen prestacional de los docentes estatales, tal como se ha reconocido en varias disposiciones legales, entre ellas las transcritas<sup>72</sup>, y (iii) se encuentra vigente, en tanto no ha sido derogada

ni declarada inconstitucional por esta Corporación, a pesar de los diversas modificaciones en el régimen prestacional de los docentes estatales.<sup>73</sup>

8.2.3.2. La interpretación y aplicación de la norma al caso concreto, se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable de los jueces y tribunales

La labor de interpretación del derecho implica un proceso en el cual los jueces y tribunales, entre otros operadores jurídicos, asignan sentido a una norma o conjunto normativo. Actualmente se reconoce que de una misma norma pueden derivarse diversos sentidos y enunciados normativos. Es decir, de una misma disposición se pueden hacer varias interpretaciones, las cuales muchas veces entran en abierta contradicción y competencia.

Sin embargo, encuentra esta Sala necesario recordar que es a los jueces y tribunales, en su condición de órganos de realización de los principios, valores y garantías constitucionales, a quienes la Constitución Política confía la labor de interpretar con autoridad las normas que hacen parte del ordenamiento jurídico. Lo anterior sin perjuicio de su obligación de motivar suficiente y adecuadamente sus decisiones, y de adoptar éstas a partir de criterios y argumentos razonables, que las hagan controlables por parte de sus destinatarios. En otras palabras, los jueces y tribunales en sus decisiones tienen derecho a hacer primar de manera razonada su interpretación frente a la de otros operadores jurídicos, incluidas las partes que concurren al proceso. En eso consiste precisamente la labor de administrar justicia. Lo anterior, halla sustento en la necesidad de realizar el valor de seguridad jurídica a través de las decisiones judiciales. De no admitirse lo anterior, el derecho se convertiría en una interminable competencia entre interpretaciones posibles de las fuentes jurídicas aplicables, sin posibilidad alguna de alcanzar precisión y definición.

Conforme a lo anterior, la interpretación del derecho legislado efectuada por parte del Tribunal Administrativo del Quindío es una expresión de esa labor confiada a los jueces en un Estado democrático. Por lo anterior, no basta para infirmar las decisiones controvertidas en este caso, con que una de las partes se muestre en desacuerdo con la interpretación y aplicación de las normas vigentes efectuada, situación que, valga decirlo, puede presentarse con mucha frecuencia cuando la parte vencida encuentra que la interpretación que propuso no fue acogida en la resolución del caso, resultando derrotada por una posición diferente.

En el caso examinado se discute acerca de la interpretación del parágrafo 2 del artículo 15

de la Ley 91 de 1989 y de su posible contenido prestacional: de un lado, el Tribunal accionado entiende reconocida en esa norma la prima de servicios para los docentes oficiales, mientras que, del otro, el ente territorial accionante estima injustificada dicha interpretación y considera que la Ley 91 de 1989, en particular la norma en comento, sólo establece responsabilidades entre diferentes entidades sin llegar a contemplar el reconocimiento o pago de dicha prestación. En otras palabras, el peticionario en este caso rechaza el carácter prestacional de lo dispuesto en la Ley 91 de 1989 y de su artículo 15, por cuanto, asegura, su propósito era eminentemente competencial y administrativo. En palabras del tutelante el párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 “no da origen a ningún tipo de prestación económica o salarial, sino que únicamente se encarga de deslindar, zanjar o precisar temas de competencia entre el Fondo Prestacional Docente y la Nación (ahora entidades territoriales).”<sup>74</sup>

Este Tribunal no comparte la interpretación hecha por el peticionario. En efecto, más allá del sentido administrativo de muchas de las disposiciones de la Ley 91 de 1989, en ella se incluyeron también diversas normas relativas a las prestaciones de que son titulares los docentes estatales, dentro de las cuales se cuenta el aludido artículo 15, aplicado por el Tribunal accionado para reconocer el pago de la prima de servicios a docentes oficiales.

En este sentido, acerca del alcance de la Ley 91 de 1989, y en particular del artículo 15, se pronunció este Tribunal mediante sentencia C-506 de 2006.<sup>75</sup> En esa oportunidad, la Corte estudió, entre otros, un cargo contra esa normatividad relativo a la vulneración del principio de unidad de materia, como consecuencia, según el actor, de la inclusión en ella de normas con contenido prestacional, más allá del sentido administrativo de la creación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en apariencia objetivo central de su promulgación. Conviene recordar el cargo que en ese entonces formuló el actor contra la Ley 91 de 1989, en tanto coincide con la censura que hace el Municipio de Armenia respecto de la decisión del Tribunal Administrativo del Quindío de darle un alcance prestacional a lo dispuesto en ella:

“El actor centra su acusación en el argumento de la incongruencia normativa que se presenta en los artículos 2 y 15, parcialmente acusados, al hacer relación a aspectos

principalísimos como son los derechos prestacionales de los docentes que no han debido contenerse en la ley demandada que regula una materia totalmente diferente como lo es la creación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio para lo cual bastaba con referir a su organización y funcionamiento.”<sup>76</sup>

Frente a esta proposición, luego de recordar el origen de la Ley 91 de 1989 y reconociendo su vocación prestacional, este Tribunal afirmó:

“Del recuento de la exposición de motivos puede manifestarse que la presentación del proyecto de ley buscó establecer la claridad necesaria en cuanto a las responsabilidades en el pago de las prestaciones sociales de los docentes y en definir un régimen laboral único atendiendo la problemática que se presentaba por la diversidad de regímenes laborales existentes, la falta de claridad en las sumas que la Nación y entidades territoriales debían cancelar y la ausencia de un mecanismo efectivo que permitiera asumir dichas cargas prestacionales y unificara el sistema normativo; todo lo cual vino a generar la creación de un Fondo especial, como se vino a estipular en el mismo título de la ley.

Puede entonces señalarse que el eje temático de la ley 91 de 1989, estuvo enmarcado en la necesidad de aclarar de manera integral aspectos referidos a las obligaciones prestacionales para con los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales manteniendo la normatividad vigente respecto a las situaciones acaecidas en su momento y consecuentemente con la creación del Fondo unificando nacionalmente la administración del régimen prestacional de los docentes, que asumiría en adelante la carga prestacional conforme a las obligaciones establecidas para los demás entes responsables.

No encuentra así la Corte en las normas examinadas una ruptura con el núcleo temático de la ley por cuanto se trata de medidas consecuentes con el tema central de la misma. Con la creación de un Fondo especial además de regular los aspectos administrativos propios de dicho ente administrativo como los referidos a la naturaleza administrativa, órgano de dirección y funciones, entre otros, era también indispensable abordar como un desarrollo y puesta en marcha de dicho Fondo, las situaciones acaecidas bajo los diferentes regímenes prestacionales vigentes para dicho momento, como lo hizo el legislador a través de las normas demandadas al señalar la manera, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 43 de 1975,

como la Nación y las entidades territoriales asumirían las obligaciones prestacionales para con el personal docente nacional y nacionalizado, causados hasta la fecha de la promulgación de la presente ley, y así mismo, indicar las disposiciones que habrán de regir a dicho personal partir de la vigencia de la Ley 91 de 1989 y con posterioridad al 1 de enero de 1990. Las normas acusadas guardan entonces una relación objetiva y razonable, como también de conexidad causal, teleológica, temática y sistémica con la materia dominante de la Ley 91 de 1989. Por consiguiente, se habrá de declarar la exequibilidad de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989, en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia.”<sup>77</sup>

Conforme a lo manifestado por esta Corporación, resulta entonces claro el contenido prestacional de la Ley 91 de 1989, y de su artículo 15, para lo cual se dispone “consecuencialmente” la creación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. Es entonces la Ley 91 de 1989 un conjunto de normas expedido con el fin de definir el régimen prestacional de los docentes estatales (nacionales, nacionalizados y territoriales) para lo cual se dispone la creación de un Fondo unificado nacional, y no lo contrario.<sup>78</sup>

De esta manera, observa la Sala que la interpretación efectuada por el Tribunal accionado del párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989, como una disposición con un contenido prestacional y como base textual para el reconocimiento de la prima de servicios a docentes oficiales, no resulta irrazonable, caprichosa, ni arbitraria y no debe dar lugar a la configuración de un defecto sustantivo, como causal específica que lleve a invalidar las decisiones del Tribunal accionado.

Tanto no es irrazonable, caprichosa, ni arbitraria la interpretación y aplicación del párrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989 hecha por el Tribunal Administrativo del Quindío, que el propio Consejo de Estado, órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ha efectuado el mismo tipo de análisis. Así por ejemplo, en la sentencia de la Sección Segunda, Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 25 de marzo de 2010, mencionada por el Tribunal accionado en apoyo de sus decisiones, el Consejo de Estado determinó que la prima de servicios es factor salarial para la liquidación de cesantías.

Adicionalmente, en la sentencia del veintidós (22) de marzo de 2012 la Sección Segunda,

Subsección “A”, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado resolvió un caso análogo al que dio lugar a las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío acusadas por el tutelante.<sup>79</sup> Se trató de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra los actos administrativos a través de los cuales un municipio “negó el reconocimiento y pago de la prima de servicios y la solicitud de reliquidación de los intereses a las cesantías con inclusión de dicho rubro.” Al respecto, anota el Consejo de Estado: “Tanto la Administración como el Tribunal de Santander determinaron que los maestros no tienen derecho al reconocimiento a la prima de servicios, en tanto que la Ley 91 de 1989 no consagra este derecho para esta clase de servidores públicos. Por el contrario, señalaron que a la luz de la citada ley, específicamente, del parágrafo 2° del artículo 15, los docentes quedaron excluidos de ese reconocimiento económico.” (Negrilla del texto).

Luego de un examen de las diferentes normas que hacen parte del régimen prestacional de los docentes oficiales, el Consejo de Estado concluyó:

En consecuencia, contrario a lo manifestado por el peticionario, encuentra esta Sala que la motivación de las providencias judiciales controvertidas, así como la interpretación y aplicación del derecho legislado que en ellas efectuó el Tribunal Administrativo del Quindío, no son irrazonables, caprichosas, ni arbitrarias. En ellas no se decide con base en una norma “indiscutiblemente inaplicable”, impertinente, derogada o declarada inconstitucional. Tampoco en las decisiones controvertidas se hace una interpretación fuera del margen de interpretación razonable reconocido a los jueces y tribunales en su labor de impartir justicia. Por el contrario, tanto no es irrazonable dicha interpretación que ha sido acogida por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por todo lo anteriormente expuesto, considera entonces la Sala que en el caso materia de análisis no se presenta ninguno de los supuestos para la configuración de un defecto sustantivo en las decisiones del Tribunal Administrativo del Quindío, en las cuales se reconoció el pago de la prima de servicios a docentes oficiales, como para proceder a invalidar las providencias acusadas.

### 8.3. Vulneración de derechos fundamentales

Luego de concluir que no existe en el caso materia de análisis defecto sustantivo alguno en la interpretación y aplicación del derecho vigente por parte del Tribunal accionado, considera

necesario esta Sala pronunciarse sobre la presunta vulneración de los derechos al debido proceso y a la igualdad, invocados por el peticionario en su escrito de tutela.

### 8.3.1. Debido proceso constitucional

En cuanto a lo primero, conviene recordar que el peticionario considera vulnerado su derecho al debido proceso por cuenta de las providencias judiciales en las que el Tribunal Administrativo del Quindío ordenó el pago de la prima de servicios a docentes oficiales. En concreto, la censura del actor consiste en lo siguiente:

“Considera esta entidad vulnerado el derecho al debido proceso, toda vez que según se indicó en el acápite de hechos, la actuación del TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO se ampara en una norma no aplicable al caso [parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989]; toda vez que la citada disposición no constituye el origen o fuente de la prestación reconocida”.<sup>81</sup>

Esta Corporación ha precisado los ámbitos de protección constitucional del debido proceso así:

“[B]asada en los antecedentes originados en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, [esta Corporación] ha reconocido la existencia de dos ámbitos del derecho al debido proceso. El primero que emerge de la propia Constitución y que es el denominado debido proceso constitucional, y otro que es fruto de la labor legislativa, al que se denomina simplemente debido proceso.

En palabras de la Corte, el debido proceso constitucional – art. 29 CN -, aboga por la protección de las garantías esenciales o básicas de cualquier proceso. En criterio de la Corte, tales garantías esenciales son el derecho al juez natural<sup>82</sup>; el derecho a presentar y controvertir las pruebas; el derecho de defensa –que incluye el derecho a la defensa técnica-; el derecho a la segunda instancia en el proceso penal; el principio de predeterminación de las reglas procesales o principio de legalidad; el derecho a la publicidad de los procesos y decisiones judiciales y la prohibición de juicios secretos.”<sup>83</sup>

A partir de lo anterior, observa la Sala que en el caso materia de análisis el actor no alega

una vulneración del debido proceso constitucional, en tanto su crítica respecto de las providencias atacadas hace referencia a la aplicación de una norma sustantiva y no procedimental, como lo es el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989. Diferente sería si el peticionario manifestara que, en el trámite de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se le encontró responsable del pago de la prima de servicios a docentes oficiales, no contó con el derecho de defensa, no tuvo la oportunidad de presentar y controvertir pruebas o que el trámite del proceso se siguió por un procedimiento diferente al previsto en la ley. Por el contrario, ninguno de estos reparos es formulado por el actor en contra del procedimiento surtido ante el Tribunal accionado. En consecuencia, no se advierte en este asunto vulneración alguna del derecho al debido proceso constitucional del peticionario.

### 8.3.2. Igualdad

Como ha advertido esta Corporación, el principio de igualdad comprende dos garantías fundamentales: (i) la igualdad ante la ley y (ii) la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades. Estas dos garantías “operan conjuntamente en lo que respecta a la actividad judicial, pues los jueces interpretan la ley y como consecuencia materialmente inseparable de esta interpretación, atribuyen determinadas consecuencias jurídicas a las personas involucradas en el litigio. Por lo tanto, en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad en la interpretación y en la aplicación de la ley.”<sup>84</sup>

En el presenta asunto, el municipio tutelante considera vulnerado su derecho a la igualdad porque “la actuación del TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO ofrece un tratamiento diferente al ya establecido por el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE RISARALDA.”<sup>85</sup>

Si bien es cierto que el Tribunal Administrativo de Risaralda, como lo demuestra el actor<sup>86</sup>, llega a conclusiones diferentes en cuanto al reconocimiento del pago de la prima de servicios a docentes oficiales frente a lo decidido por el Tribunal Administrativo del Quindío, también lo es que, por ejemplo, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca comparte la misma interpretación del Tribunal accionado, como lo hace notar uno de los intervinientes en sede de tutela en representación de los docentes<sup>87</sup>. Sin embargo, como se expresó previamente,

dicha comparación es inútil tratándose de tribunales ubicados en el mismo nivel jerárquico, a la luz de los principios de autonomía e independencia judicial.

En efecto, como ya se anotó en esta sentencia y se reitera ahora, el hecho de sostenerse, en una decisión judicial, un criterio diferente al utilizado por otros operadores jurídicos, no implica per se una violación del principio de igualdad, ni constituye en sí mismo una de las causales específicas para la procedibilidad de la acción de tutela respecto de providencias judiciales.<sup>88</sup>

Así, la comparación propuesta por el actor, entre decisiones de diferentes tribunales de la misma jerarquía y especialidad, resulta inane desde el punto de vista constitucional para determinar la posible vulneración del principio de igualdad por cuenta de las decisiones adoptadas por el Tribunal accionado. Sería diferente si el municipio accionante manifestara que el Tribunal (i) sostiene un criterio interpretativo opuesto al utilizado por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (por manera que se viera trasgredido el precedente judicial vertical), sin ofrecer razones suficientes y adecuadas para apartarse del precedente, supuesto que no se presenta en este asunto como se demostró previamente dando cuenta de la posición del Consejo de Estado; o (ii) sostiene un criterio interpretativo diverso al que ha utilizado el mismo tribunal en pronunciamientos anteriores frente a casos análogos (con desconocimiento del precedente judicial horizontal y del principio de igualdad), lo cual no se ha alegado, ni se encuentra demostrado en este caso. En síntesis, ninguno de los supuestos recién mencionados se configura, y el sostener una posición diferente a la de otros operadores judiciales de la misma jerarquía y especialidad no constituye una razón para considerar vulnerado el derecho a la igualdad, ni para invalidar las providencias judiciales acusadas.

Por lo expuesto, se procederá a confirmar la sentencia proferida por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 24 de mayo de 2012, la cual confirmó la sentencia proferida por la Sección Quinta de la misma Corporación el 16 de febrero de 2012, mediante la cual se negó el amparo de tutela de los derechos al debido proceso y a la igualdad del actor, dentro de la acción de tutela del Municipio de Armenia contra el Tribunal Administrativo del Quindío.

### III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Levantar la suspensión de términos decretada en este proceso.

Segundo. CONFIRMAR la sentencia proferida, en segunda instancia, por la la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el 24 de mayo de 2012, la cual confirmó la sentencia proferida por la Sección Quinta de la misma Corporación el 16 de febrero de 2012, dentro de la acción de tutela del Municipio de Armenia contra el Tribunal Administrativo del Quindío, en el sentido de NEGAR el amparo solicitado por el tutelante, con base en las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folio 12, cuaderno 1.

2 Folio 20, Cuaderno principal.

3 Folio 182, Cuaderno principal.

4 Folio 182, Cuaderno principal.

5 Folio 183, Cuaderno principal.

6 Folio 184, Cuaderno principal.

7 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de tutela del 16 de febrero de 2012.

8 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de tutela del 24 de mayo de 2012.

10 Sentencia SU-182 de 1998.

11 Sentencia C-360 de 1996.

12 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de tutela del 24 de mayo de 2012.

13 Sentencia C-543 de 1992.

14 Varias razones imponen el carácter excepcional de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales: "Sin embargo, el panorama es claro ya que como regla general la acción de tutela no procede contra decisiones judiciales y esto por varios motivos.

Entre ellos, en primer lugar, el hecho que las sentencias judiciales constituyen ámbitos ordinarios de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales proferidos por funcionarios profesionalmente formados para aplicar la Constitución y la ley; en segundo lugar, el valor de cosa juzgada de las sentencias a través de las cuales se resuelven las controversias planteadas ante ellos y la garantía del principio de seguridad jurídica y, en tercer lugar, la autonomía e independencia que caracteriza a la jurisdicción en la estructura del poder público inherente a un régimen democrático." Sentencia C- 590 de 2005.

15 Ratio decidendi que fue necesario reiterar de forma expresa en la sentencia C-590 de 2005: “Se ha sostenido que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-543-92, declaró la inexecutable de varias disposiciones legales que permitían la tutela contra sentencias.

Con base en esa referencia se afirma que el amparo constitucional de los derechos fundamentales no procede contra decisiones judiciales porque así lo estableció esta Corporación en un fallo de constitucionalidad; fallo que, a diferencia de las decisiones proferidas con ocasión de la revisión de las sentencias de tutela, tiene efectos erga omnes [...] a través de la sentencia C-543/92 la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1991, disposiciones que consagraban la acción de tutela contra decisiones judiciales. No obstante, en esa oportunidad la Corte indicó de manera expresa que la acción de tutela sí podía proceder contra omisiones injustificadas o actuaciones de hecho de los funcionarios judiciales, cuando quiera que las mismas vulneraran los derechos fundamentales.”

16 Sentencia T-572 de 1994.

17 Reiterados en múltiples pronunciamientos de la Corte, dentro de los que conviene mencionar la sentencia SU-813 de 2007.

18 Sentencia C-590 de 2005.

19 Sentencia C-590 de 2005.

20 Como se advirtió en la sentencia T-173 de 1993, esta exigencia procura evitar que la acción de tutela se convierta en un instrumento para involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

21 Sentencia C-590 de 2005.

22 Sentencia T-504 de 2000.

23 Sentencia C-590 de 2005.

24 “No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la

protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.” Sentencia C-590 de 2005.

25 Sentencias T-088 de 1999 y SU-1219 de 2001.

26 Sentencia T-522 de 2001.

27 No obstante la importancia de la presentación de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, este Tribunal ha advertido sin embargo la imposibilidad de definir fronteras estrictas entre ellas: “En este punto es necesario aclarar que los arriba mencionados no son conceptos cuyas fronteras hayan sido enunciadas de manera definitiva por la Corte Constitucional. Muchos de los defectos presentes en las decisiones judiciales son un híbrido de las tres hipótesis mencionadas, y muchas veces, es casi imposible definir las fronteras entre unos y otros. Por ejemplo, el desconocimiento de la ley aplicable al caso concreto debido a una interpretación caprichosa (sin el fundamento argumentativo adecuado) o arbitraria (sin justificación alguna) de la normatividad, muy seguramente dará lugar a la vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de (i) la actividad hermenéutica antojadiza del juez (defecto sustantivo) y (ii) de la denegación del derecho al acceso a la administración de justicia que tal entendimiento de la normatividad genera (defecto procesal)”. Sentencia T-701 de 2004.

28 Sentencia T-079 de 2010.

29 Corte Constitucional, Sentencia T-757 de 2009.

30 Sentencia C-590 de 2005.

31 Ver al respecto, entre otras, las sentencias T-573 de 1997, T-567 de 1998, T-001 de 1999, T-377 y T-1009 de 2000, T-852 de 2002, T-453 de 2005, T-061 de 2007, T-079 de 1993, T-231 de 1994, T-001 de 1999, T-814 de 1999, T-522 de 2001, T-842 de 2001, SU-159 de 2002, T-462 de 2003, T-205 de 2004, T-701 de 2004, T-807 de 2004, T-1244 de 2004, T-056 de 2005, T-189 de 2005, T-800 de 2006, T-061 de 2007, T-018 de 2008, T-051 de 2009, T-060 de 2009, T-066 de 2009, T-545 de 2010, T-1029 de 2010, T-581 de 2011 y T-762 de 2011.

32 En el mismo sentido ver la T-545 de 2010.

33 Sentencia T-189 de 2005.

34 Ver sentencia T-205 de 2004.

35 Sentencia T-800 de 2006.

36 Sentencia T-522 de 2001.

37 Sentencia SU-159 de 2002.

38 Sentencia T-051 de 2009, T-1101 de 2005 y T-1222 de 2005.

39 Sentencia T-462 de 2003 y T-001 de 1999.

40 Sentencia T-066 de 2009.

41 Sentencia T-814 de 1999, T-842 de 2001 y T-1244 de 2004.

42 Sentencia T-018 de 2008.

43 Sentencia T-086 de 2007.

44 Sentencia T-231 de 1994.

45 Sentencia T-807 de 2004.

46 Sentencia T-056 de 2005.

47 Sentencia T-114 de 2002, T-1285 de 2005.

48 Sentencia T-086 de 2007.

49 Ver la sentencias T-292 de 2006, SU-640 de 1998 y T-462 de 2003.

50 Sentencias T-193 de 1995, T-949 de 2003 y T-1285 de 2005.

51 Sentencia T-086 de 2007.

52 Sentencias SU-1184 de 2001, T-1625 de 2000, T-522 de 2001 y T-047 de 2005.

53 Sentencia T-086 de 2007.

55 El recurso extraordinario de revisión se encuentra actualmente regulado por el artículo 248 y siguientes del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

56 Sentencia T-578 de 2010.

57 Identificado con el número 63001-3331-004-2009-00504-01. En el caso mencionado el Tribunal Administrativo del Quindío se encuentra ante una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, presentada por una docente vinculada a un plantel educativo ubicado en la ciudad de Armenia contra, entre otros actos administrativos, un oficio expedido por el Secretario de Educación Municipal, por medio del cual se le niega a la actora el pago de la prima de servicios, de antigüedad y/o incremento por antigüedad, bonificación por servicios prestados y la bonificación por recreación. La demandante alega que se encuentra vinculada en calidad de docente desde el año 1999 y que hasta el momento de la demanda solamente ha percibido el pago de la prima de vacaciones y de la prima de navidad. Indica que no le han pagado las restantes prestaciones reclamadas ante la administración, las cuales fueron negadas a través de los actos administrativos cuya nulidad demanda. Como fundamento de su reclamación, la actora menciona el Decreto 1919 de 2002 y el Decreto 1042 de 1978, con base en los cuales, dice “el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos del Nivel Central y Descentralizado de las entidades Municipales y Departamentales, será el señalado para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.” Folio 31, cuaderno principal. En primera instancia, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia acogió parcialmente las pretensiones de la demanda y declaró la nulidad de los actos administrativos por los cuales se negaron las prestaciones sociales reclamadas, manifestando que “el régimen de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, lo regula el Decreto 1042 de 1978, que de la lectura del artículo 1º del decreto 1919 de 2002 se puede establecer que a los empleados públicos del orden territorial se les aplican las disposiciones (prestacionales y factores salariales) que el Gobierno Nacional le reconoció a los empleados del orden nacional en aras de prevalecer el principio de igualdad, inaplicándose para tal efecto la expresión ‘del orden nacional’ de que

trata el Decreto 1042 de 1978.” Folio 32, cuaderno principal.

58 Folio 34, cuaderno principal.

59 “Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones”.

60 “Por el cual se fija el régimen de prestaciones sociales para los empleados públicos y se regula el régimen mínimo prestacional de los trabajadores oficiales del nivel territorial.”

61 Folio 37, cuaderno principal.

62 La cual otorgó a los distritos y municipios certificados la facultad de “administrar ... el personal docente y administrativo de los planteles educativos” (artículo 7.3).

63 Folio 48, cuaderno principal.

64 Folio 4, cuaderno principal.

65 Folio 6, cuaderno principal.

66 Folios 7 y 8, cuaderno principal.

67 Folio 17, cuaderno principal.

68 Folio 6, cuaderno principal.

69 “Por la cual se expide la Ley General de Educación.”

70 “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.”

71 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

72 Incluso en el artículo 6 de la Ley 60 de 1993 (derogada por la Ley 715 de 2001) se contemplaba igualmente que “El régimen prestacional aplicable a los actuales docentes nacionales o nacionalizados que se incorporen a las plantas departamentales o distritales sin solución de continuidad y las nuevas vinculaciones será el reconocido por la Ley 91 de 1989, y las prestaciones en ellas reconocidas serán compatibles con pensiones o cualesquiera otra clase de remuneraciones.”

73 Así, en 2006, esta Corporación manifestó que, a pesar de las diversas modificaciones legislativas al régimen prestacional de los docentes estatales, “las normas acusadas [aparte de los artículos 2 y 15 de la Ley 91 de 1989] continúan produciendo efectos jurídicos según lo dispuesto en la nueva regulación cuando señala que el régimen prestacional de los docentes mencionados es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad.”

74 Folio 6, cuaderno principal.

75 En esa oportunidad se demandaron algunas expresiones de los artículos 2 y 15 de la Ley mencionada.

76 Sentencia C-506 de 2006.

77 Sentencia C-506 de 2006.

78 Así, por ejemplo, en la exposición de motivos de la Ley 91 de 1989, se lee: “Durante la etapa electoral, el Presidente Virgilio Barco, se propuso incluir dentro del programa de Gobierno, las acciones necesarias para poner en marcha un estudio con miras a lograr una solución realista al problema que afecta a los maestros en el pago de las prestaciones sociales. ...Los resultados arrojados sirvieron como base para conciliar formulas capaces de responder en forma razonable y dar una solución definitiva, sin detrimento de las conquistas y derechos laborales de los docentes y que permita aplicar estrategias financieras capaces de responder a las erogaciones que pudieran resultar exigibles (...) Con este proyecto pretendemos definir, de una vez por todas, las responsabilidades en material salarial y prestacional, y replantear los mecanismos financieros y administrativos vigentes para el pago de las obligaciones existentes y futuras. Con el ánimo de poner fin a las fallas administrativas que constantemente obstaculizan el pago oportuno de las prestaciones sociales y los

servicios médico asistenciales del personal docente y administrativo oficial del país, de crear un mecanismo ágil y eficaz para efectuar tales pagos y de garantizar el buen manejo de los dineros recaudados a través de un Fondo Especial, el Gobierno pone en consideración el presente proyecto de ley ...” Sentencia C-506 de 2006.

79 Teresa Hermencia Bautista Ramón contra el Municipio de Floridablanca. En ese caso el Tribunal de Santander negó el reconocimiento de la prima de servicios)

80 La subsección “B” de la misma Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha reconocido igualmente el pago de la prima de servicios a docentes oficiales, aunque no por referencia a la Ley 91 de 1989, sino a los Decretos 1042 y 1045 de 1978. Cfr. Sentencia de febrero 16 de 2012, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de Amada Julia Moguea contra el Municipio de San Onofre.

81 Folio 19, cuaderno principal.

82 Sobre este derecho y su configuración constitucional, ver sentencia SU-1184 de 2001.

83 Sentencia T-061 de 2007. Ver sentencias: SU-159 de 2002, SU-1159 de 2003, T-685 de 2003.

84 Sentencia T-1023 de 2006.

86 Folio 82, cuaderno principal.

87 Folio 116, cuaderno 1 de la Corte.

88 Sentencia T-565 de 2006.