



**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Bogotá, 22 de agosto de 2019.

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2019-03697-00
Demandante: MUNICIPIO DE PALESTINA, CALDAS
Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Asunto: Auto que admite demanda de tutela

Por reunir los requisitos legales, el Despacho dispone:

1. **Admitir** la demanda, mediante apoderado judicial, presentada por el Municipio de Palestina, Caldas contra el Tribunal Administrativo de Caldas
 - 2.
 3. **En calidad de parte demandada, notificar** a los magistrados del Tribunal Administrativo de Caldas, entregándoles copia de la demanda y de los anexos.
 4. **En calidad de tercero con interés, notificar** a la señora Olivia Restrepo Osorio, que intervino en calidad de demandante en el proceso ordinario.
- Para practicar la notificación, previamente requiérase a la parte demandante para que informe la dirección correspondiente. De manera subsidiaria y previa constancia secretarial de que no fue posible practicar la notificación, por el término de dos días, publíquese el auto admisorio en la página web del Consejo de Estado para que, si a bien lo tiene, el tercero intervenga en los dos días siguientes.
5. El expediente permanecerá en Secretaría a disposición de la parte demandada y del tercero, **por el término de 2 días**, para que ejerzan los derechos que pretendan hacer valer.
 6. **Tener** como pruebas, con el valor que les asigna la ley, los documentos allegados con la demanda.
 7. **Reconocer** al abogado Laura María Narvaez Saiz como apoderada judicial de la demandante, en los términos del poder conferido (folio 22).

Notifíquese y cúmplase,


Julio Roberto Piza Rodríguez





LAURA MARIA NARVAEZ SAIZ

Abogada

100-100-100-100

CONSEJO DE ESTADO

2019AUG 08 02 12PM

SECRETARIA GENERAL

Manizales, agosto de 2019

Señores

HONORABLES MAGISTRADOS CONSEJO DE ESTADO- REPARTO.

Consejo de Estado.

Bogotá D.C



Referencia. Accion de Tutela

Accionante: **MUNICIPIO DE PALESTINA – CALDAS**

Accionado: **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

LAURA MARIA NARVAEZ SAIZ, abogada en ejercicio, identificada con la cedula de ciudadanía No. 1053.829.115 de Manizales Caldas y portadora de la Tarjeta profesional No. 280.066 expedida por el C. S. J., en ejercicio del poder que al efecto me ha conferido la Dra. **BEATRIZ ELENA GIL GARAVITO** identificada con la cédula de ciudadanía No. 24.850.587 de palestina – Caldas en su calidad de Alcaldesa Municipal del municipio de Palestina Caldas, el cual acepto y anexo, por medio del presente escrito, me permito instaurar **ACCION DE TUTELA** contra la providencia de fecha 29 de julio de 2019, notificada por estado el 30 de julio de 2019, dentro del proceso 2012-084-02, proferida **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**, toda vez que en la misma se desconoció el precedente jurídico trazado por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el precedente vertical de este mismo Tribunal, y con ello el principio de igualdad, por los siguientes motivos:

1. HECHOS

PRIMERO: En el año 2012, la señora OLIVIA RESTREPO OSORIO, accionó al Municipio de Palestina Caldas, por el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, demanda que se tramitó en primera instancia ante el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales- Caldas.



SEGUNDO: El 02 de mayo del 2014, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Manizales emitió fallo de primera instancia, en el cual ordenó y declaró lo siguiente:

“ PRIMERO: DECLARESE la nulidad de las Resoluciones Nos. 013 del 10 de enero de 2012 y 071 del 20 de febrero de 2012, por medio de las cuales se dio por terminado el nombramiento provisional, que ostentaba la señora OLIVIA RESTREPO OSORIO en el cargo de Secretaria, Grado 440, Grado 01, empleo de carrera administrativa, perteneciente la planta globalizada del MUNICIPIO DE PALESTINA.

SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior nulidad y a manera de restablecimiento del derecho, deberá el MUNICIPIO DE PALESTINA, reintegrar a la señora OLIVA RESTREPO OSORIO en el cargo que venía ocupando al momento del retiro o a otro empleo igual o superior y con funciones afines y remuneración igual o superior a aquel en la respectiva planta de personal.

TERCERO: EL MUNICIPIO DE PALESTINA reconocerá y pagara los sueldos dejados de devengar desde el 10 de enero de 2012 y hasta cuando se produzca su reintegro efectivo, entendiéndose que no ha existido solución de continuidad...”

TERCERO: El 19 de mayo del 2014, el Municipio de Palestina- Caldas, por medio de apoderado, interpuso recurso de apelación contra sentencia de primera instancia, el cual fue aceptado por el Juzgado de conocimiento y remitido al Tribunal Administrativo de Caldas.

CUARTO: Conforme a la información que existe en el expediente el Recurso de Apelación fue admitido el 03 de julio de 2014.

QUINTO: Durante los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, el recurso de alzada estuvo pendiente de ser desatado por parte del Tribunal Administrativo de Caldas.

SEXTO: El 08 de julio de 2019, el Tribunal Administrativo de Caldas desato el el recurso de apelación, confirmando en todas sus partes la sentencia de primera instancia emitida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Caldas.



SEPTIMO: En dicha sentencia de segunda instancia, no se abordó el tema referente a la condena patrimonial interpuesta a la entidad municipal.

OCTAVO: Por medio de apoderada judicial, el Municipio de Palestina, solicitó aclaración el 12 de julio de 2019, con respecto a la condena patrimonial, pues como se expuso en el numeral tercero de la sentencia de primera instancia, el Municipio deberá pagar los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir por la actora desde el 10 de enero de 2012, hasta que se produzca su reintegro, en atención al precedente judicial proferido por la Corte Constitucional.

NOVENO: La solicitud de aclaración tenía como fundamento las sentencias SU-917 de 2010 y SU-556 del 2014, emitidas por la H. Corte Constitucional, en cuyo precedente judicial ha sido clara en precisar que el daño que ocasiona el retiro del servicio en forma injusta consiste en el reconocimiento de los ingresos dejados de percibir mientras el afectado consigue otro empleo dependiente o independiente, y en todo caso no debe ser superior a dos (02) años.

DECIMO: Como se indicó el juez de instancia, en este caso la Sala de Decisión del el Tribunal Administrativo de Caldas en la sentencia de instancia al confir en todas sus partes la sentencia de primera instancia emitida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Caldas, debió aclararla en el sentido de acatar el precedente jurídico citado, indican lo relativo a la indemnización conforme a la regla fijada.

DECIMO PRIMERO: Esta medida de proporcionalidad entre el daño y la indemnización, ha originado que la Corte Constitucional ordene descontar de los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, las sumas que, por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente haya recibido la persona, sin que la suma a pagar por indemnización sea inferior a seis (06) meses ni pueda exceder de veinticuatro (24) meses de salario y prestaciones sociales.

DECIMO SEGUNDO: Sin embargo, al ser el precedente jurídico citado de obligatoria aplicación, extraña que la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Caldas en el auto interlocutorio de fecha 29 de julio de 2019 decida NO ACLARAR la sentencia, bajo el argumento que en el recurso de apelación presentado en el 2014, no se mencionó el precedente contenido en las sentencias

SU 917 de 2010 y SU-556 del 2014, emitidas por la H. Corte Constitucional, y se indique que por ello no procede efectuar el estudio de la sentencia al tamiz del precedente jurídico.

DECIMO PRIMERO: Es de anotar que la sentencia de instancia proferida por el H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo, tardo cinco (05) años y cinco (05) días después de admitido el recurso de apelación el 03 de julio de 2014, por lo que no se entendería que el Municipio de Palestina deberá pagar los salarios dejados de percibir por parte de la actora desde el 10 de enero de 2012 hasta el año 2019, lo cual a la luz de nuestra jurisprudencia no solo es una excesiva condena, sino que ello genera un detrimento patrimonial que el Municipio de Palestina no se encuentra en la capacidad de soportar, pues la demora de la jurisdicción no puede agravar las condenas a las entidades estatales.

DECIMO SEGUNDO: La condena que el H. Tribunal Administrativo decidió no aclarar, desconoce el precedente jurisprudencial vertical y horizontal, no solo de las Altas Cortes, sino del mismo Tribunal el cual en sentencia No. 106 del 16 de julio de 2015, en la Sala de Decisión integrada por los Magistrados Dra. Miryam Esneda Salazar Ramírez, Dra. Patricia Varela Cifuentes y el Dr. Augusto Ramón Chávez Marín, dentro del proceso 2008-605-00, de oficio, aplicaron el precedente contenido en la sentencia SU -556 de 2014 emitida por la Corte Constitucional, y modificaron una parte de la sentencia de primera instancia, en la cual indicaron que:

“ En el único aspecto que disiente la Sala con la primera instancia es en el atinente al restablecimiento del derecho. Normalmente, en estos casos, se ordena el reintegro y la indemnización. El resarcimiento se ha tasado en los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir entre el retiro del servicio y el momento que se haga efectivo el reintegro.

Tanto la orden de reintegro como la medida de indemnizatoria la modificó la Corte Constitucional mediante Sentencia SU-556 de 2014. Las razones son varias. Primero, que los provisionales no tienen derecho al cargo igual que los empleados nombrados en propiedad. Segundo, que la extensión de los juicios, entre otros, por el recaudo probatorio y la congestión judicial, ha generado

compensaciones desproporcionadas en términos económicos. Y tercero, la indemnización debe responder el daño.

De acuerdo con lo anterior el reintegro opera siempre y cuando el cargo que venía ocupando antes de la desvinculación no haya sido provisto mediante concurso, suprimido o el reintegrado tenga la edad de retiro forzoso. Entonces, este será el primer sentido que se modificará el restablecimiento del derecho.

En los relativo a la indemnización la Corte Constitucional entendió que el daño que ocasiona el retiro del servicio injusto. Consiste en los ingresos dejados de percibir mientras el afectado consigue otro empleo dependiente o independiente, y en todo caso, no debe ser superior a dos (02) años.

*Esta medida de proporcionalidad entre el daño y la indemnización, ha originado que la Corte Constitucional ordene descontar los salarios y prestaciones sociales dejados de percibir, las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente haya recibido la persona, sin que la suma a pagar por indemnización sea inferior a seis (06) meses **ni pueda exceder de veinticuatro (24) meses de salario y prestaciones sociales.***

DECIMO TERCERO: Como apoderada del Municipio de Palestina, encuentro que en fallo proferido por el H. Tribunal Administrativo de Caldas se desconoció el precedente jurídico trazado por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y el precedente vertical de este mismo Tribunal, y con ello el principio de igualdad, generando con esto, una excesiva condena patrimonial a la entidad territorial que represento.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como fundamento de derecho las siguientes:

- La Corte Constitucional la sentencia SU 354 de 2017, ha indicado:



ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

Para el análisis de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es necesario tener en cuenta, en primer lugar, que se trata de una posibilidad de carácter excepcional, sujeto al cumplimiento de los parámetros formales y materiales fijados por esta Corporación.

6

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

PRECEDENTE JUDICIAL-Definición

En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha definido el precedente judicial como "la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo". Asimismo, la doctrina lo ha definido como el mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio stare decisis o estar a lo decidido, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares.

PRECEDENTE JUDICIAL HORIZONTAL Y VERTICAL-Alcance y carácter vinculante

Se puede clasificar el precedente en dos categorías: (i) el precedente horizontal, el cual hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario; y (ii) el precedente vertical, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia. El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución. Asimismo, el precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la

autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales.

ACTUACIONES JUDICIALES-Instrumentos para preservar seguridad jurídica y derecho a la igualdad fijados por ordenamiento y jurisprudencia constitucional

La uniformidad de las decisiones adoptadas por los jueces permite, entonces, que los ciudadanos tengan certeza sobre el ejercicio de sus derechos y la efectividad de los mecanismos para su protección, con lo cual se concreta la seguridad jurídica y la igualdad en las actuaciones judiciales. Para ello, la jurisprudencia ha fijado diferentes instrumentos: (i) la Constitución reconoce que la actividad de los jueces está sometida al imperio de la ley, “lo que constituye no solo una garantía de autonomía e imparcialidad, sino también de igualdad en tanto el punto de partida y llegada de toda la actuación judicial es la aplicación de la ley”; (ii) la ley establece un conjunto de pautas orientadoras para resolver los diferentes problemas que se suscitan al interpretar y aplicar las normas jurídicas; (iii) la Constitución ha previsto órganos judiciales que tienen entre sus competencias “la unificación de jurisprudencia como forma de precisar con autoridad y vocación de generalidad el significado y alcance de las diferentes áreas del ordenamiento jurídico”; (iv) la jurisprudencia constitucional ha incorporado un grupo de doctrinas que, como la cosa juzgada y el deber de respeto del precedente judicial, “tienen entre sus propósitos garantizar la estabilidad de las decisiones y reglas judiciales fijadas con anterioridad”; y (v) algunos estatutos como el CPACA incorporan normas que tienen por propósito asegurar la eficacia de la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado a través, por ejemplo, de su extensión (arts. 10 y 102).

...

Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

3.1. *En numerosas ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por lo que ahora la Sala recordará la jurisprudencia sobre la materia.*

El artículo 86 de la Carta Política establece que a través de ese mecanismo constitucional puede reclamarse la protección de los derechos fundamentales cuando resulten amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública. De la lectura de esta disposición se desprende que el Constituyente de 1991 no realizó distinción alguna respecto de los ámbitos de la función pública en los cuales tales derechos podrían resultar vulnerados. Por ello, la acción de tutela procede contra los actos o las decisiones proferidas en ejercicio de la función jurisdiccional.

Ha señalado la Corte que esa regla se deriva del texto de la Constitución Política en concordancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (aprobada mediante la Ley 16 de 1972) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado mediante la Ley 74 de 1968), que reconocen que toda persona podrá hacer uso de mecanismos judiciales ágiles y efectivos que los ampare contra la violación de sus derechos, aún si esta se causa por quienes actúan en ejercicio de funciones oficiales

24. *Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales son los siguientes:*

a. *Que la cuestión que se discuta resulte de evidente **relevancia constitucional**. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa por qué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.*

b. *Que se hayan **agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada**, salvo que se trate de evitar la consumación de un*

perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

*c. Que se cumpla el requisito de la **inmediatez**, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.*

*d. Cuando se trate de una **irregularidad procesal**, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la **sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora**. 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.*

*e. Que la parte actora **identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados** y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya*

planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

*f. **Que no se trate de sentencias de tutela.** Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas". (Resaltado fuera de texto).*

10

En cuanto a los requisitos específicos, la citada providencia mencionó que una vez acreditados los requisitos generales, el juez debía entrar a determinar si la decisión judicial cuestionada por vía de tutela configura un yerro de tal entidad que resulta imperiosa su intervención. Así, mediante las denominadas "causales especiales de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales", la Corte identificó cuáles serían tales vicios, en los siguientes términos:

"25. Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. (...)

a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

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

c. 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.

d. Defecto material o sustantivo, como son 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.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

11

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución”.

...

Desconocimiento del precedente judicial como causal específica de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

4.1. Según lo consagrado en los artículos 234, 237 y 241 de la Constitución Política, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, como tribunales de cierre de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, al igual que la Corte Constitucional, como órgano encargado de salvaguardar la supremacía e integridad de la Carta, tienen el deber de unificar la jurisprudencia al interior de sus jurisdicciones, de tal manera que los pronunciamientos por ellas emitidos se conviertan en precedente judicial de obligatorio cumplimiento.

En reiteradas oportunidades, esta Corporación ha definido el precedente judicial como “la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”[5]. Asimismo, la doctrina lo ha definido como el mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio stare decisis o estar a lo decidido, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares[6].

12

Bajo ese entendido y de acuerdo a la autoridad que emitió el pronunciamiento, se puede clasificar el precedente en dos categorías: (i) el precedente horizontal, el cual hace referencia a las decisiones proferidas por autoridades del mismo nivel jerárquico o, incluso, por el mismo funcionario; y (ii) el precedente vertical, que se refiere a las decisiones adoptadas por el superior jerárquico o la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia[7]. El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima[8], sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución. Asimismo, el precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales.

4.2. Desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha reconocido el valor del precedente judicial de la ratio decidendi de sus decisiones, tanto en materia de constitucionalidad como en materia de tutela[9].

En la sentencia C-104 de 1993 manifestó que las decisiones de la Corte Constitucional tienen naturaleza erga omnes y, además, no constituyen un criterio auxiliar de interpretación sino que “la jurisprudencia constitucional tiene fuerza de cosa juzgada constitucional -art. 243 CP-, de suerte que obliga hacia el futuro para efectos de la expedición o su aplicación ulterior”.

En sede de tutela, esta Corporación también se refirió a este asunto en la sentencia T-260 de 1995, oportunidad en la que sostuvo lo siguiente:

“Es verdad que, como esta Corporación lo ha sostenido repetidamente, uno de los principios de la administración de justicia es el de la autonomía funcional del juez, en el ámbito de sus propias competencias (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-543 del 1 de octubre de 1992), pero ella no se confunde con la arbitrariedad del fallador para aplicar los preceptos constitucionales. Si bien la jurisprudencia no es obligatoria (artículo 230 de la Constitución Política), las pautas doctrinales trazadas por esta Corte, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse. Cuando la ignoran o contrarían, no se apartan simplemente de una jurisprudencia -como podría ser la penal, la civil o la contencioso administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquélla en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad a través de la doctrina constitucional que le corresponde fijar”[10].

Más adelante, la Corte señaló que las autoridades públicas, tanto administrativas como judiciales, están obligadas a acatar los precedentes que fije la Corte Constitucional[11]. De igual forma, preciso que si bien es cierto que la tutela no tiene efectos más allá del caso objeto de controversia, la ratio decidendi constituye un precedente de obligatorio cumplimiento para las autoridades públicas, “ya que además de ser el fundamento normativo de la decisión judicial, define, frente a una situación fáctica determinada, la correcta interpretación y, por ende, la correcta aplicación de una norma”[12].

4.5. Ahora bien, el desconocimiento del precedente constitucional tiene su origen en la aplicación directa de la regla superior contenida en el artículo 13 de la Carta Política (derecho a la igualdad). Al ser este Tribunal el encargado de salvaguardar la integridad y la supremacía de la Constitución, de fijar los efectos de los derechos fundamentales y determinar el sentido en el que debe interpretarse la Constitución, sus

pronunciamientos constituyen un precedente excepcional de obligatorio cumplimiento para todos.

Sobre el desconocimiento del precedente constitucional como defecto constitutivo de una causal específica de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales esta Corporación ha señalado que se predica únicamente de los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional[18] y se presenta cuando el funcionario, al resolver un caso concreto, se aparta de la interpretación dada por este Tribunal. Al respecto:

14

“La interpretación de la Constitución, que además permite materializar la voluntad del constituyente, tiene como propósito principal, orientar el ordenamiento jurídico hacia los principios y valores constitucionales superiores. No reconocer entonces el alcance de los fallos constitucionales vinculantes, sea por desconocimiento, descuido, u omisión, genera en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución, que finalmente se traduce en contradicciones ilógicas entre la normatividad y la Carta, que dificultan la unidad intrínseca del sistema, y afectan la seguridad jurídica. Que perturba, además la eficiencia y la eficacia institucional, en la medida en que se multiplica innecesariamente la gestión de las autoridades judiciales, más aún cuando en definitiva, la Constitución tiene una fuerza constitucional preeminente que no puede ser negada en nuestra organización judicial”[19].

4.5. Ahora bien, el desconocimiento del precedente constitucional tiene su origen en la aplicación directa de la regla superior contenida en el artículo 13 de la Carta Política (derecho a la igualdad). Al ser este Tribunal el encargado de salvaguardar la integridad y la supremacía de la Constitución, de fijar los efectos de los derechos fundamentales y determinar el sentido en el que debe interpretarse la Constitución, sus pronunciamientos constituyen un precedente excepcional de obligatorio cumplimiento para todos.

Sobre el desconocimiento del precedente constitucional como defecto constitutivo de una causal específica de procedencia de la acción de tutela

contra providencias judiciales esta Corporación ha señalado que se predica únicamente de los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional[18] y se presenta cuando el funcionario, al resolver un caso concreto, se aparta de la interpretación dada por este Tribunal. Al respecto:

“La interpretación de la Constitución, que además permite materializar la voluntad del constituyente, tiene como propósito principal, orientar el ordenamiento jurídico hacia los principios y valores constitucionales superiores. No reconocer entonces el alcance de los fallos constitucionales vinculantes, sea por desconocimiento, descuido, u omisión, genera en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución, que finalmente se traduce en contradicciones ilógicas entre la normatividad y la Carta, que dificultan la unidad intrínseca del sistema, y afectan la seguridad jurídica. Que perturba, además la eficiencia y la eficacia institucional, en la medida en que se multiplica innecesariamente la gestión de las autoridades judiciales, más aún cuando en definitiva, la Constitución tiene una fuerza constitucional preeminente que no puede ser negada en nuestra organización judicial”[19].

15

De igual forma, constató que la solución que fija como indemnización los salarios dejados de percibir desde el momento de la desvinculación hasta el reintegro efectivo, era incompatible con el conjunto de principios y derechos que orientan el Estado social y constitucional de derecho. Aclaró que una indemnización así concebida era excesiva en los términos de los artículos 1º y 25 de la Constitución, ya que con base en esas disposiciones, no es posible presumir que la persona permaneció cesante durante todo el tiempo que demoró la justicia en resolver el conflicto jurídico. Al respecto, se pronunció en los siguientes términos:

“Por el contrario, se debe asumir que, como parte activa de un Estado Social de Derecho, esa persona contribuyó al desarrollo de la sociedad, en la medida en que ese concepto parte de la consideración de que el individuo es, en principio, capaz de auto sostenerse, y como tal, tiene la carga de asumir su propio destino, siendo excesivo y contrario a la equidad, indemnizarle como si desde el día de su desvinculación hubiere cesado de

cumplir la carga de su auto-sostenimiento, y ésta se hubiere trasladado al Estado, quien fungía como empleador.

*En efecto, **la pretensión de que se proyecte de manera indefinida el pago del salario que en algún momento percibió el actor, pero que desde un inicio no tenía vocación de permanencia, en realidad no constituye una manera de satisfacer el derecho al trabajo cuya vulneración se alega.** Este derecho no consiste ni se reduce a la facultad de exigir el pago periódico de una suma dineraria para atender las necesidades vitales; por el contrario, este pago viene a ser la contraprestación por la realización de actividades socialmente útiles y que redundan en el crecimiento personal de quien las realiza. Por tal motivo, entender que el Estado satisface el derecho al trabajo por suministrar a los ciudadanos una suma mensual, desconoce la naturaleza misma de esta prerrogativa fundamental. La obligación del Estado tiene un dimensión mucho más amplia, pues no solo debe asegurar un mínimo vital, sino que debe crear las condiciones para que en el marco de la autonomía personal, los individuos desplieguen sus intereses y expectativas vitales, contribuyan eficazmente al bienestar colectivo, y como consecuencia de ello, sean retribuidos por su aporte social.*

16

*De este modo, la solución que fija como indemnización el pago de salarios desde la desvinculación hasta el reintegro efectivo, no solo desnaturaliza el derecho al trabajo, sino que además contraviene los principios estructurales sobre los cuales se edifica el Estado Constitucional y Social de Derecho, y en particular, la dignidad humana, el principio general de la autodeterminación y el derecho al libre desarrollo de la personalidad. **Entender y establecer una presunción general sobre la incapacidad de las personas para atender sus propias necesidades, y sobre esta base edificar el alcance de las obligaciones del Estado, termina por anular al individuo mismo y por imponer obstáculos y barreras para el ejercicio de la autonomía individual.** La solución propuesta invierte la lógica de las cosas, puesto que, justamente, nuestro modelo constitucional parte de la presunción general sobre la capacidad de las personas para definir el rumbo de su vida y para atender por sí mismas sus necesidades vitales. **En ese contexto, no es de recibo una***

cuantificación de la indemnización por la injusta terminación del vínculo laboral, que tenga como punto de partida la consideración implícita conforme a la cual, a partir del acto de desvinculación, y hasta tanto se produzca el reintegro, cesó la obligación de la persona de asumir la responsabilidad de generar sus propios ingresos.

17

*Finalmente, cabe señalar que la responsabilidad individual por la auto-provisión de recursos, tiene como contrapartida la obligación del Estado de adoptar las medidas, positivas y negativas, para asegurar su goce efectivo por todas las personas, pero que esta obligación difiere sustancialmente del deber de atender y proveer directamente las prestaciones derivadas de todos y cada uno de los derechos constitucionales. **Por tal motivo, entender que, en los supuestos sobre los que versa esta providencia, las entidades estatales tienen la obligación de pagar indefinidamente los salarios dejados de percibir desde la desvinculación del servidor público, de un cargo cuya estabilidad era tan sólo relativa, sobrepasa por mucho los deberes a cargo del Estado y la responsabilidad que le es imputable a título de daño por una conducta antijurídica**". (Negrilla fuera de texto)*

En virtud de lo anterior, sostuvo la Corte que frente a la hipótesis de resultar desvinculado del puesto de trabajo, aún por un acto viciado de nulidad, en la medida de sus posibilidades, la persona debe asumir la carga de su propio sostenimiento. Además, si se tiene en cuenta que la desvinculación se presenta como consecuencia de un acto administrativo amparado por la presunción de legalidad, sin perjuicio del derecho que le asiste para cuestionar judicialmente el acto respectivo, le corresponde actuar de buena fe y procurar la auto-provisión de recursos, en beneficio propio y de sus dependientes, y contribuir con su actividad al desarrollo económico y social de la comunidad de la cual hace parte.

Concluyó que, para el caso de los provisionales que ocupan cargos de carrera y que son desvinculados sin motivación alguna, el pago de los salarios dejados de percibir, desde que se produce su desvinculación hasta el momento en que sus derechos son reconocidos judicialmente, era una

indemnización excesiva a la luz de la Constitución Política y la ley, que podía dar lugar a un enriquecimiento sin justa causa porque: (i) el servidor público se encontraba en una modalidad de vinculación temporal, lo que inhibe que a la persona se le genere una expectativa de permanencia indefinida; (ii) en la persona radica la responsabilidad de su propio sostenimiento, por lo que al haber sido declarada insubsistente, debe asumir la carga adelantando las acciones necesarias para recuperar su autonomía y generar sus propios ingresos.

18

*Siendo así, determinó que la fórmula aplicable al caso de quienes ocupan cargos de carrera en provisionalidad y son desvinculados sin motivación, es la de disponer que su reintegro se realice sin solución de continuidad, con el correspondiente pago de los salarios y prestaciones **efectivamente** dejados de percibir. Esto sucede cuando una persona se ve privada de la posibilidad de generar un ingreso como retribución por su trabajo. Por tal razón, dado que solo cabe indemnizar el daño efectivamente sufrido y tal daño es equivalente a lo dejado de percibir, de la suma indemnizatoria se debe descontar todo lo que la persona, durante el periodo de desvinculación, haya percibido como retribución por su trabajo, bien sea que provenga de fuente pública o privada, como dependiente o independiente[39].*

Finalmente, dispuso que “siendo consecuente con el propósito de que la reparación debe corresponder al daño que se presentó cuando, de manera injusta, se frustró la expectativa de estabilidad relativa en el cargo, la indemnización a ser reconocida no podrá ser inferior a los seis (6) meses que según la Ley 909 de 2004 es el término máximo de duración de la provisionalidad, ni superior a la suma indemnizatoria de hasta veinticuatro (24) meses, atribuible a la ruptura del nexo causal entre la ausencia de ingresos o el nivel de los mismos y la desvinculación del servicio”[40].

6.3.7. Por último, en las **sentencias SU-053[41] y SU-054 de 2015[42]**, la Corte se pronunció sobre varias acciones de tutela instauradas contra providencias judiciales mediante las cuales no se

anularon los actos administrativos que retiraron del servicio a servidores públicos, sin motivación. Todos los accionantes buscaron la protección de sus derechos al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la igualdad y a la estabilidad laboral.

Esta Corporación tomó en consideración lo señalado en la sentencia SU-556 de 2014 y adujo que las órdenes que se deben adoptar en los casos de retiro sin motivación de las personas vinculadas en provisionalidad en un cargo de carrera, son las siguientes: (i) el reintegro del servidor público desvinculado a su empleo, siempre y cuando el cargo que venía ocupando antes de la desvinculación no haya sido provisto mediante concurso, no haya sido suprimido o el servidor no haya llegado a la edad de retiro forzoso; (ii) para el reintegro también deberá examinarse si el servidor público cumple con los requisitos para acceder al cargo público, tales como la carencia de antecedentes penales y disciplinarios; (iii) a título indemnizatorio, solo se debe pagar el equivalente a los salarios y prestaciones dejados de percibir hasta el momento de la sentencia, descontando de ese monto las sumas que por cualquier concepto laboral, público o privado, dependiente o independiente, haya recibido la persona.”¹

Conforme a lo anterior, encuentro que se está vulnerando el derecho a la igualdad contemplado en el artículo 13 de la Carta Política y el precedente jurídico, pues al ser este Tribunal el encargado de salvaguardar la integridad y la supremacía de la Constitución, de fijar los efectos de los derechos fundamentales y determinar el sentido en el que debe interpretarse la Constitución, sus pronunciamientos constituyen un precedente excepcional de obligatorio cumplimiento para todos, y era de obligatoria aplicación por parte del Tribunal Administrativo de Caldas en la sentencia de segunda instancia del proceso 2018-084-02, y era su deber también, haber aclarado la sentencia en el sentido de analizar las sentencias de unificación que abordan el tema, y que para el año 2012, fecha de la ocurrencia de los hechos, como para el año 2014, fecha de la sentencia de primera instancia, y para el año 2019 fecha de la sentencia de segunda instancia ya se encontraban unificados los criterios con respecto a que las condenas patrimoniales referente a los salarios y

¹ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU354-17.htm>
 CALLE 20 No. 22-27 OFICINA 706, ED. CUMANDAY
 E- MAIL: lauranarvaezsaiz@gmail.com



prestaciones sociales de los empleados desvinculados injustificadamente de la administración, y se había fijado un límite que debe ser aplicable por los tribunales.

3. PETICION

Le solicito H. Magistrado, que se tutele el derecho fundamental de la igualdad al Municipio de Palestina- Caldas, y, en consecuencia, se de aplicación al precedente jurisprudencial dictado por las altas cortes como por el mismo Tribunal Administrativo de Caldas como ya lo he señalado.

En virtud de la decisión de tutela, se de aplicación a las sentencias de unificación Nos. SU 917 de 2010, SU-556 del 2014 y SU 354 del 17, emitidas por la Corte Constitucional y como tal se aclare y modifique la sentencia No. 149 del 08 de julio de 2019, dictada dentro del proceso 2012-084-02, aplicando el precedente jurisprudencial contenido en las citadas sentencias.

4. PRUEBAS

Sírvase H. Magistrado, tener como prueba la siguiente:

Documental:

- Copia de la sentencia No. 90 del 02 de mayo de 2014.
- Copia de la sentencia No. 149 del 08 de julio de 2019.
- Solicitud de aclaración de sentencia del 12 de julio de 2019.
- Copia del Auto Interlocutorio No. 239 del 29 de julio de 2019.

5. DIRECCIÓN Y NOTIFICACIONES

EL ACCIONADO: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS En la Carrera 23 No. 21-48 primer piso PALACIO DE JUSTICIA FANNY GONSALEZ FRANCO Manizales- Caldas email: tadmin01cld@notificacionesrj.gov.co



EL ACCIONANTE: MUNICIPIO DE PALESTINA, Palacio Municipal- Carrera 10 No 8-25 Palestina Caldas, contactenos@palestina-caldas.gov.co

LA APODERADA: Calle 20 No. 22-27 Oficina 706 Edificio Cumanday- Manizales- Caldas. Teléfono 8903535. dirección electrónica: lauranarvaezsaiz@gmail.com

21

Cordialmente;

LAURA MARIA NARVAEZ SAIZ
 c.c. No. 1053829115 de Manizales- Caldas
 T.P.No. 280.066 del C.S.J