

| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| Página: 1 | | de | 1 | | |

Honorables Magistrados
CONSEJO DE ESTADO
Bogotá D.C.

Referencia: Acción de Tutela Contra Providencia Judicial.
Accionado: Tribunal Administrativo del Quindío.
Accionante: Municipio de Montenegro

ANDRÉS FELIPE AMOROCHO GUERRERO, mayor y vecino de la ciudad de Armenia, Quindío, abogado titulado y en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 271794 del C.S. de la J, actuando en nombre y representación del Municipio de Montenegro, Quindío, conforme al poder especial, amplio y suficiente otorgado por el doctor **DANIEL MAURICIO RESTREPO IZQUIERDO**, quien a su vez funge como alcade y representante legal del Municipio de Montenegro, tal y como consta en el acta de posesión No. 001 del 28 de Diciembre de 2019, suscrita por la Notaria Única del Municipio de Montenegro y credencial E-27 emitida por la Comisión Escrutadora Municipal, a través del presente escrito y en atención a lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y, pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, formulo respetuosamente **ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL No. 001-2020-105**, fechada al día 04 de Junio de dos mil veinte (2020), proferida por el Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, dentro del proceso adelantado por el medio de Control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, promovido por la señora Aidé García Loaiza en contra del Municipio de Montenegro y Departamento del Quindío, con número de radicado 63001-3333-004-2015-00295-01, y sean tutelados los derechos al **DEBIDO PROCESO Y ACCESO EFECTIVO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**, teniendo en consideración los siguientes:

HECHOS

1. La señora **AIDÉ GARCÍA LOAIZA**, a través de apoderado judicial, formuló demanda bajo el medio de control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, en contra del Departamento del Quindío y el Municipio de Montenegro, Quindío, bajo el radicado No. 63-001-3333-004-2015-00295-00, cuyo conocimiento y trámite en primera instancia le correspondió al Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Armenia.

2. Que el día 16 de Octubre del año dos mil dieciséis (2016), el Juzgado Cuarto Administrativo de Armenia, admitió el medio de control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho promovido por la señora **AIDÉ GARCÍA LOAIZA**, disponiendo la notificación personal del mismo a las entidades públicas referenciadas previamente, conforme lo señalado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



| | | | | |
|---|---|-------------------------------|----|---|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | Código: FO-GD-24 | | |
| | | Versión: 2 | | |
| | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | | Página: 1 | de | 1 |

3. Que en el libelo presentado por la señora **AIDÉ GARCÍA LOAIZA**, específicamente en el acápite de pretensiones, la misma solicitó que se accediera a las siguientes declaraciones y condenas:

*“**PRIMERA:** Se declare la nulidad del acto administrativo proferido por el Municipio de Montenegro, Quindío fechado al 16 de Marzo de 2015 y comunicado el 18 de marzo de 2015, para que en su lugar reconozcan el vínculo laboral del señor GILMER SIERRA GARCÍA (q.e.p.d) cónyuge de mi mandante, como empleado público, por las labores que desempeñó en beneficio de la institución educativa FUNDADORES en el Municipio de Montenegro, Quindío, de vigilancia, celaduría portero y cuidado general de las instalaciones, cuyos efectos son extensibles en virtud a la solidaridad al Municipio de Montenegro y al Departamento del Quindío, desde el pasado 11 de diciembre de 1991 hasta el 4 de julio de 2013.*

***SEGUNDA:** Se declare la nulidad del acto administrativo proferido por el Departamento del Quindío el mes de mayo del año avante comunicado el pasado 11 de junio de los corrientes, para que en su lugar reconozcan el vínculo laboral del señor GILMER SIERRA GARCÍA (q.e.p.d) cónyuge de mi mandante, como empleado público, por las labores que desempeñó en beneficio de la institución educativa FUNDADORES, de vigilancia, celaduría portero y cuidado general de las instalaciones, cuyos efectos son extensibles en virtud a la solidaridad al Municipio de Montenegro y al Departamento del Quindío, desde el pasado 11 de diciembre de 1991 hasta el 4 de julio de 2013”*

4. Que como consecuencia de las declaraciones de nulidad previamente referenciadas en el acápite anterior, solicitó a título de restablecimiento de derecho, se condenará a las entidades públicas al pago de los salarios dejados de percibir, causados desde el día 11 de diciembre de 1991 hasta el 4 de Julio de 2013, para lo cual referenció por cada vigencia, el total que arguyó debía reconocerse.

5. De la misma manera, solicitó el reconocimiento y pago de los demás derechos laborales causados desde el día 11 de diciembre de 1991 hasta el 04 de julio de 2013 (auxilio de cesantías, prima de navidad, prima de servicios, prima de vacaciones, compensación en dinero de las vacaciones causadas y no disfrutadas, bonificación por servicios, bonificación por recreación).

6. Igualmente la demandante consideró que debía reconocerse el pago de la indemnización moratoria en los términos del Decreto 797 de 1949, pago de la sanción por no afiliación y consignación de las cesantías a un fondo, indemnización de perjuicios en la modalidad de daño emergente correspondiente al valor de vestido y calzado, reconocimiento y pago de la pensión de jubilación y/o vez post mortem y, en general, de todos los demás derechos laborales que se deriven de la existencia de la relación laboral que existió entre el Departamento del Quindío, Municipio de Montenegro y Gilmer Sierra García.

7. Que el municipio de Montenegro, Quindío, presentó contestación de demanda en los términos establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, radicando la misma el día 01 de Abril de 2016, argumentando la



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

configuración de las siguientes excepciones de mérito: Inexistencia de los requisitos del contrato realidad; No configuración de las causales de nulidad establecidas por el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011; Indebida escogencia de la acción judicial; Prescripción y Falta de legitimidad en la causa por pasiva.

8. De la misma manera, en escrito separado formuló las excepciones previas contentivas en el numeral 1 y 5 del artículo 100 del Código General del Proceso y numeral 6 artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, esto es, falta de jurisdicción y competencia, ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales e indebida acumulación de pretensiones y **cosa juzgada**.

9. Que una vez surtido el trámite establecido en las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito, el día diecisiete (17) de junio de dos mil diecinueve (2019), profirió la sentencia No. 0113, por medio de la cual, en el acápite resolutivo, dispuso lo siguiente:

“(…)

SEGUNDO: DECLÁRESE la nulidad del acto administrativo dictado por el Municipio de Montenegro el día 16 de marzo de 2015, sin número en el que se indica como referencia “Contestación reclamación administrativa de reconocimiento de relación laboral, pago derechos pensionales y sustitución pensional”, mediante el cual negó a la señora Aide García Loaiza las reclamaciones a las que se alude en la presente sentencia.

TERCERO: CONDÉNESE al Municipio de Montenegro a pagar para la sucesión del señor Gilmer Sierra García, los salarios y demás prestaciones que este debió devengar desde el mes de diciembre de 1991 hasta el 1 de enero de 2004 y desde el 13 de noviembre de 2010 hasta el 21 de marzo de 2012, atendiendo a que los valores correspondientes al período comprendido entre 2 de Enero de 2004 y el 12 de noviembre de 2010 ya fueron cancelados por orden de la Corte Constitucional. Para el efecto de determinar el monto de salario y las prestaciones a cancelar deberá tomarse como parámetro lo devengado por el personal de planta del Municipio que desempeñaba iguales o similares funciones cumplidas por el señor Sierra para cada uno de los años en que prestado el servicio. Dichos valores deberán ser debidamente indexados.

(…)

SEXTO: CONDENAR al Municipio de Montenegro a pagar los aportes al Sistema de Seguridad Social en pensión correspondientes al hoy fallecido Gilmer Sierra García, para el periodo comprendido entre diciembre de 1991 y marzo de 2012, conforme a los motivos ya explicados en este providencia.

10. Que una vez notificada la providencia, el Municipio de Montenegro, Quindío, a través del apoderado judicial de la época, presentó recurso de apelación en contra de la providencia emitida por el a quo, radicada el día 04 de Julio de 2019, por medio de la cual



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

solcitó principalmente la revocatoria de la sentencia de primera instancia en cuanto resolvió declarar la nulidad del acto administrativo objeto de control judicial, y ordenó el restablecimiento del derecho a favor del demandante; para que en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda y se condene en costas a la parte demandante y; de manera subsidiaria, condenar al Departamento del Quindío y no al Municipio de Montenegro, en caso de que el ad quem considere que hay lugar al restablecimiento de derechos, o condenar solidariamente a las mismas.

11. Que una vez surtido el trámite del recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Montenegro, Quindío, conforme lo dispuesto en el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, profirió el día cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020), sentencia No. 001- 2020 -105, cuyo Magistrado Ponente es el doctor Juan Carlos Botina Gómez, por medio de la cual dispuso:

“PRIMERO: REVOCAR LOS NUMERALES TERCERO, CUARTO, QUINTO, SÉPTIMO OCTAVO DÉCIMO de la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Armenia – Quindío de fecha 17 de Junio de 2019, por lo razonado en esta providencia.

SEGUNDO: MODIFICAR LOS NUMERALES SEGUNDO Y SEXTO los cuales quedarán así:

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial de los actos administrativos emitidos por el Departamento del Quindío – Oficio SED 11200 de mayo de 2015 – y el Municipio de Montenegro fechado al día 16 de marzo de 2015, en lo relativo a la negativa en pagar los aportes con destino al sistema de seguridad social en pensiones a favor del señor **GILER SIERRA GARCÍA.**

SEXTO: CONDENAR AL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Y AL MUNICIPIO DE MONTENEGRO a pagar a Colpensiones y/o Fondo de pensiones que corresponda, de forma solidaria y en complemento a lo dispuesto en la sentencia T-903 de 2010, los aportes a la seguridad social dejados de pagar a favor del señor **GILMER SIERRA GARCÍA, desde el 01 de diciembre de 1991 y hasta el 01 de enero de 2004, según cálculo actuarial”.**

12. Que la Honorable Corte Constitucional, en sede de Revisión de Tutela, profirió Sentencia T- 903 de 2010, promovida por el señor **GILMER SIERRA GARCÍA** ante el juzgado segundo promiscuo municipal de Montenegro, Quindío, por medio de la cual solicitó el reconocimiento y pago de las prestaciones laborales por su vinculación con el Departamento del Quindío y Municipio de Montenegro, desde el año 1991 hasta el año 2009 (fecha de presentación de la acción constitucional).

13. Que la Honorable Corte Constitucional, luego de analizar los elementos de prueba decretados dentro del trámite de revisión de tutela, estableció la existencia de Contrato Realidad entre el Departamento del Quindío, Municipio de Montenegro y el señor Gilmer



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

Sierra, tal y como lo dispuso en el numeral 7 de las consideraciones, desde diciembre de 1991 hasta la fecha de expedición de la Sentencia T- 903 de 2010 (12 de Noviembre de 2010).

14. Que dentro de las consideraciones previstas por la Honorable Corte Constitucional, se encuentra el análisis del fenómeno de la **PRESCRIPCIÓN** de los derechos y/o acreencias laborales, para lo cual la Honorable Corte Constitucional dispuso frente a la misma qué:

*7.12. El siguiente aspecto a analizar radica en determinar a partir de qué momento se debe ordenar el pago de los salarios y prestaciones dejados de percibir, así como los aportes correspondientes a la seguridad social, subsistema de pensiones. La legislación laboral^[35] y la Corte Constitucional^[36] disponen que los derechos laborales cuyo cumplimiento no ha sido exigido ante el patrono, se extingan luego de tres años a partir del momento en que se han configurado los presupuestos fácticos y jurídicos que permiten su exigibilidad. En el evento que el trabajador ha solicitado al patrono el pago de la prestación adeudada se suspenderá la prescripción por una sola vez pero sólo por un lapso igual, es decir, por tres años adicionales. En el expediente consta que la primera actuación realizada por el señor Sierra tendiente a solicitar el pago de las acreencias adeudadas fue el 2 de enero de 2007, en ella pidió el pago de 15 años y 20 días consecutivos adeudados. Por esta consideración, para la Corte **es claro que el restablecimiento de los derechos vulnerados en materia laboral, en el presente caso, tan sólo proceden desde el 2 de enero de 2004, ya que esto coincide con los tres años a partir del cual se interrumpe la prescripción.** En consecuencia, el accionante está habilitado para acudir a la vía ordinaria en aras de obtener los demás rubros que el accionante considere que fueron causados en virtud de la relación laboral que se ha declarado en la presente providencia. **De igual manera, es preciso aclarar que se ordenará el pago de los aportes al sistema de seguridad social, subsistema de pensiones, en tanto que es el único concepto que se relaciona directamente con el restablecimiento de los derechos que la Corte efectúa en el presente caso.***

7.13. Por tanto, se ordenará al Municipio de Montenegro, Departamento del Quindío que, en el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo, cancele los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el 2 de enero de 2004 hasta la fecha de esta sentencia, acorde con las siguientes condiciones: i) Realizar compensación de cuentas con relación al salario devengado por concepto de los contratos de prestación de servicios que suscribió el señor Gilmer Sierra con el Municipio de Montenegro y con la Secretaría de Educación del Departamento del Quindío desde el 2 de enero de 2004 hacia adelante. ii) Tener en cuenta que, de conformidad con la remuneración devengada durante ese período, el salario del señor Sierra correspondía a un salario mínimo mensual legal vigente. iii) Comisionar al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal que ordene la práctica de un peritaje, con cargo al Municipio de Montenegro, en el término de cinco (5) días hábiles, a partir de la notificación de esta sentencia, con el fin de que estime el valor total del pago en especie que por concepto de servicios públicos y arrendamiento haya recibido el señor Sierra García, a partir del 2 de enero de 2004. iv) De



| | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | |
| | | | Versión: 2 | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | |
| | Página: 1 | de | 1 | |

conformidad con las conclusiones de este peritaje, realizar compensación de cuentas con respecto a los gastos de servicios públicos y alojamiento que el Municipio de Montenegro ha erogado a favor del señor Gilmer Sierra, partiendo de la base que el pago por este concepto no puede ser superior al 30% del total de la remuneración mensual. v) Los valores adeudados deberán tener en cuenta la inflación al momento de liquidar los pagos adeudados.

7.14. De igual manera, se ordenará al Municipio de Montenegro, Departamento del Quindío al sistema de seguridad social en pensiones y al señor Gilmer Sierra García y cancelar los aportes adeudados desde el 2 de enero de 2004 hasta la fecha en que se realice la liquidación del contrato. (Negrita y subraya fuera del texto).

15. Que el Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, al resolver el recurso de alzada impetrado, incurrió en **defecto sustantivo o material y desconocimiento del precedente**, al desconocer los apartados 7.12 y 7.14 de la Sentencia T-903 de 2010, así como el numeral cuarto del acápite resolutivo de la decisión en mención, al condenar al Departamento del Quindío y Municipio de Montenegro, en el numeral segundo de la providencia 001 -2020-105 del 04 de Junio de 2020 al pago de los aportes al sistema de seguridad social en pensión a favor del señor Gilmer Sierra, desde el 01 de diciembre de 1991 hasta el 01 de Enero de 2014, sobre los cuales se habría pronunciado la Honorable Corte Constitucional.

FUNDAMENTOS Y RAZONES DE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL.

PROCEDENCIA DE ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL – REQUISITOS JURISPRUDENCIALES- Y MATERIALIZACIÓN DEL DEFECTO SUSTANTIVO O MATERIAL Y DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE.

La acción de tutela se colige como uno de los instrumentos o mecanismos constitucionales novedosos implementados desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, a través de la cual se constituyó en el territorio colombiano el Estado Social o Constitucional de Derecho, y por medio de la cual se pretende el respeto de los derechos, libertades y garantías establecidas en la Carta Política Nacional, frente a cualquier amenaza o vulneración inminente de éstas, bien por autoridades públicas o privadas.

De la misma manera y, considerando que la actividad judicial representa –prima facie- una de las más importantes manifestaciones de cumplimiento de las disposiciones dogmáticas contenidas en nuestra máxima normativa, la Honorable Corte Constitucional de Colombia, ha trazado una fuerte línea jurisprudencial, por medio de la cual reconoció la procedencia excepcional de dicho mecanismo –tutela- contra las sentencias judiciales proferidas por aquellas autoridades investidas de jurisdicción y competencia.

Tal posibilidad ha permitido controvertir en sede constitucional, aquellas situaciones que generan afectaciones en el ejercicio loable de la administración de justicia, pues, si bien es



| | | | | |
|---|---|-------------------------------|----|---|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | Código: FO-GD-24 | | |
| | | Versión: 2 | | |
| | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | | Página: 1 | de | 1 |

cierto que los jueces en el marco de la autonomía judicial cuentan con la facultad de realizar interpretaciones de los diferentes contextos fácticos y jurídicos sometidos a su conocimiento, de la misma manera debe recalcar que su actividad jurisdiccional siempre debe enmarcarse bajo los postulados constitucionales y el respeto al precedente constitucional, máxime si se trata de una providencia emitida por la Honorable Corte Constitucional, pues, como bien la misma lo ha establecido, entre ésta y la Constitución Política no puede interponerse ni una hoja de papel¹.

Por lo anterior entonces, pese a que inicialmente la Corte Constitucional no reconocía la procedencia de la Acción Tutelar contra las decisiones emitidas por los diferentes despachos judiciales en ningún momento, en providencia del año 2005², recordó los diferentes requisitos generales y especiales de procedencia desarrollados por la doctrina constitucional por ella construida, reconociendo que excepcionalmente y, solo cuando se encontraran materializados los mismos, se permitiría la revisión en sede constitucional de las decisiones emanadas de las autoridades unipersonales o colegiadas encargadas de administrar justicia, conforme a las reglas de reparto establecidas en el Decreto 1382 de 2000.

Los requisitos generales y especiales desarrollados por la jurisprudencia emanada de la Honorable Corte Constitucional, en dicho de la misma, son los siguientes:

“4. 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^[4] (...)

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^[5] (...)

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^[6]. (...).

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^[7]. (...).

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C113/93 (25, marzo, 1993). M.P.: Jorge Arango Mejía. Bogotá. 1993.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C590/05 (08, junio, 2005). M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá. 2005.



| | | | | | |
|---|---|--|-------------------------------|----|---|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | | | Página: 1 | de | 1 |

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 (...).

f. Que no se trate de sentencias de tutela^[9].

En el asunto sub examine, se encuentran plenamente cumplidos cada uno de los requisitos exigidos –señalados previamente- por la jurisprudencia constitucional, para la procedencia de la acción de tutela contra la providencia emanada del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, pues, **se trata de un asunto de relevancia constitucional**, al encontrarnos frente al desconocimiento de la sentencia proferida en sede de Revisión por la Honorable Corte Constitucional –T 903 de 2010-, la cual resolvió el asunto sobre el cual el órgano colegiado se pronunció en segunda instancia (realizando la complementación de dicho precedente, tal y como lo reconoce en la misma providencia), la cual hizo **tránsito a cosa juzgada constitucional**, imposibilitando al ad quem, para reconocer derechos sobre los cuales se habría aplicado por la Corte Constitucional, máximo órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, el fenómeno de la prescripción.

De la misma manera, se acredita el cumplimiento de los requisitos de **SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ**, habida cuenta que el Municipio de Montenegro ha agotado todos los recursos ordinarios de defensa judicial y no cuenta con otro mecanismo, más que la acción de tutela, para lograr la protección de los derechos conculcados con la providencia del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío. Igualmente, solo han transcurrido un (01) mes y veintitrés (23) días desde la notificación electrónica de la providencia hoy objeto de reproche en sede constitucional, lo cual se considera un plazo prudente e idóneo, que no representa una amenaza o afectación a otros derechos de índole constitucional. Además, no se trata de un reproche a una sentencia de tutela, sino, por el contrario, una decisión en sede contencioso administrativo.

Ahora bien, es importante reiterar el hecho que generó la afectación que hoy permite la solicitud de protección de los derechos al **DEBIDO PROCESO Y ACCESO EFECTIVO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA** en sede de tutela, vulnerados en la providencia emanada del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, teniendo en consideración los argumentos que a continuación se esbozarán.

La Corte Constitucional a través de la providencia T-903 de 2010, una vez el juzgado segundo promiscuo municipal de Montenegro, Quindío, no amparó los derechos constitucionales del señor Gilmer Sierra, vulnerados por el Departamento del Quindío y el Municipio de Montenegro (como lo consideró el Tribunal Constitucional en sede de revisión), en el acápite resolutivo, decidió brindar la protección solicitada y además, ordenó el pago y reconocimiento de los salarios y prestaciones dejados de percibir, así como los aportes al Sistema de Seguridad Social en Pensión, **desde el año 2004** hasta la fecha de la providencia emanada de ésta corporación, considerando que de los elementos de prueba decretados y practicados por el alto tribunal, se demostró el vínculo laboral entre el tutelante y los entes públicos accionados.



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

Dentro de los argumentos emanados por la Corte Constitucional, es importante **RECALCAR** que la misma, una vez analizados todos los supuestos fácticos dentro de la litis objeto de su pronunciamiento, y, considerando que la reclamación en sede constitucional de los salarios, prestaciones y **aportes al sistema de seguridad social en pensión**, recaía desde el mes de diciembre de 2001, el Tribunal constitucional consideró qué, si bien la relación laboral inició en ésta fecha, debido a la reclamación realizada solo hasta el año 2007 por el Tutelante, **debía aplicarse el fenómeno de la prescripción** y, reconocer y ordenar el pago desde la vigencia 2004.

Teniendo en consideración lo anterior, se transcribirá in extenso debido a su importancia y para claridad del Honorable Consejero Ponente, lo argumentado por la Honorable Corte Constitucional:

7.9. Las órdenes que se han de proferir en el presente caso deben resolver la controversia adoptada teniendo en cuenta las reglas jurisprudenciales esbozadas con antelación y los diversos pagos que el señor Sierra García percibió, tanto en dinero como en especie, desde diciembre de 1991 hasta la fecha. Por tanto, deberán tenerse en cuenta las remuneraciones que éste recibió por concepto de los múltiples contratos de prestación de servicios que él suscribió con el Municipio de Montenegro y con el Departamento del Quindío, referenciados en el numeral 6.7 de esta providencia, a efectos de realizar una compensación de cuentas con el valor total que se adeuda y también debe tenerse en cuenta el tiempo durante el cual el señor Gilmer Sierra habitó en las instalaciones del colegio así como el pago de los servicios públicos que realizó el municipio en su beneficio.

7.10. De igual forma, según los numerales 5.1. a 5.4. de esta providencia, se deberá calcular el monto correspondiente al pago en especie sufragado por el Municipio de Montenegro desde diciembre de 1991 hasta la fecha. Para este propósito, teniendo en cuenta que las partes no fijaron el valor del mismo, se comisionará al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Montenegro con el fin de que ordene la práctica de una prueba pericial que estime el valor real de este concepto, siempre y cuando, no sea superior al 30% del salario mínimo legal que el señor Sierra devengaba. A juicio de esta Sala de Revisión, el pago de dicha prueba debe ser asumido por el Municipio de Montenegro, porque si bien es cierto que por regla general, las pruebas oficiosas deben ser pagadas por las partes,^[30] las condiciones particulares del señor Gilmer Sierra, explicadas en el transcurso de esta providencia, permiten inferir que él no cuenta con los medios suficientes para sufragar este tipo de gastos pues se afectarían las condiciones básicas para su propia subsistencia y las de su familia. Esta circunstancia coincide con lo dispuesto en el artículo 160^[31] del Código de Procedimiento Civil que regula lo concerniente al amparo de pobreza. Los efectos de dicha declaración, según lo prescrito en el artículo 163 del mentado Código, son que: “El amparado por pobre no estará obligado a prestar cauciones procesales ni a pagar expensas, honorarios de auxiliares de la justicia u otros gastos de la actuación, y no será condenado en costas.” De esta manera, se garantiza la igualdad real de las partes en el proceso y el derecho de acceso a la administración de justicia, en los términos de la jurisprudencia constitucional^[32]. A este argumento se



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

suma el hecho de que la entidad demandada será condenada en el presente proceso, motivo por el cual, en los términos de la ley procesal, deberá asumir el valor de las costas del proceso.^[33] El objetivo de esta diligencia es realizar, posteriormente, una compensación de cuentas con el valor adeudado. Finalmente, el municipio deberá cancelar los aportes correspondientes a la seguridad social a partir de la fecha en que se declaró la existencia de la presente relación laboral.

7.11. El 21 de mayo de 2009, el Juzgado Segundo Promiscuo Municipal de Montenegro, Quindío que fungió como única Instancia decidió no tutelar los derechos invocados por el demandante por considerar que esta controversia debía tramitarse ante la jurisdicción ordinaria.^[34] Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional revocará dicha providencia y protegerá los derechos fundamentales del actor. En consecuencia, ordenará que se declare la existencia de una relación laboral entre la Institución Educativa los Fundadores y el señor Gilmer Sierra García desde diciembre de 1991 hasta la fecha.

7.12. EL SIGUIENTE ASPECTO A ANALIZAR RADICA EN DETERMINAR A PARTIR DE QUÉ MOMENTO SE DEBE ORDENAR EL PAGO DE LOS SALARIOS Y PRESTACIONES DEJADOS DE PERCIBIR, ASÍ COMO LOS APORTES CORRESPONDIENTES A LA SEGURIDAD SOCIAL, SUBSISTEMA DE PENSIONES. La legislación laboral^[35] y la Corte Constitucional^[36] disponen que los derechos laborales cuyo cumplimiento no ha sido exigido ante el patrono, se extingan luego de tres años a partir del momento en que se han configurado los presupuestos fácticos y jurídicos que permiten su exigibilidad. En el evento que el trabajador ha solicitado al patrono el pago de la prestación adeudada se suspenderá la prescripción por una sola vez pero sólo por un lapso igual, es decir, por tres años adicionales. En el expediente consta que la primera actuación realizada por el señor Sierra tendiente a solicitar el pago de las acreencias adeudadas fue el 2 de enero de 2007, en ella pidió el pago de 15 años y 20 días consecutivos adeudados. **POR ESTA CONSIDERACIÓN, PARA LA CORTE ES CLARO QUE EL RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS VULNERADOS EN MATERIA LABORAL, EN EL PRESENTE CASO, TAN SÓLO PROCEDEN DESDE EL 2 DE ENERO DE 2004, YA QUE ESTO COINCIDE CON LOS TRES AÑOS A PARTIR DEL CUAL SE INTERRUMPE LA PRESCRIPCIÓN.** En consecuencia, el accionante está habilitado para acudir a la vía ordinaria en aras de obtener los demás rubros que el accionante considere que fueron causados en virtud de la relación laboral que se ha declarado en la presente providencia. De igual manera, es preciso aclarar que se ordenará el pago de los aportes al sistema de seguridad social, subsistema de pensiones, en tanto que es el único concepto que se relaciona directamente con el restablecimiento de los derechos que la Corte efectúa en el presente caso.

7.13. Por tanto, se ordenará al Municipio de Montenegro, Departamento del Quindío que, en el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación del presente fallo, **cancele los salarios y prestaciones dejados de percibir desde el 2 de enero de 2004 hasta la fecha de esta sentencia,** acorde con las siguientes



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

condiciones: i) Realizar compensación de cuentas con relación al salario devengado por concepto de los contratos de prestación de servicios que suscribió el señor Gilmer Sierra con el Municipio de Montenegro y con la Secretaría de Educación del Departamento del Quindío desde el 2 de enero de 2004 hacia adelante. ii) Tener en cuenta que, de conformidad con la remuneración devengada durante ese período, el salario del señor Sierra correspondía a un salario mínimo mensual legal vigente. iii) Comisionar al Juzgado Segundo Promiscuo Municipal que ordene la práctica de un peritaje, con cargo al Municipio de Montenegro, en el término de cinco (5) días hábiles, a partir de la notificación de esta sentencia, con el fin de que estime el valor total del pago en especie que por concepto de servicios públicos y arrendamiento haya recibido el señor Sierra García, a partir del 2 de enero de 2004. iv) De conformidad con las conclusiones de este peritaje, realizar compensación de cuentas con respecto a los gastos de servicios públicos y alojamiento que el Municipio de Montenegro ha erogado a favor del señor Gilmer Sierra, partiendo de la base que el pago por este concepto no puede ser superior al 30% del total de la remuneración mensual. v) Los valores adeudados deberán tener en cuenta la inflación al momento de liquidar los pagos adeudados.

7.14. De igual manera, se ordenará al Municipio de Montenegro, Departamento del Quindío al sistema de seguridad social en pensiones y al señor Gilmer Sierra García y cancelar los aportes adeudados desde el 2 de enero de 2004 hasta la fecha en que se realice la liquidación del contrato.

Numeral 7.14 que fuere posteriormente ratificado por la Honorable Corte Constitucional en el acápite resolutivo, cuando en el numeral **CUARTO** dispuso lo siguiente:

“Cuarto. ORDENAR al Municipio de Montenegro, Departamento del Quindío **afiliar al sistema de seguridad social en pensiones al señor Gilmer Sierra García y PAGAR los aportes adeudados desde el 2 de enero de 2004 hasta la fecha”**

Aún conociendo lo anterior por el Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, quien en la providencia objeto de reproche también realizó la transcripción literal de los numerales 6.4, 6.5, 6.7, 6.8, 6.11, 6.12, 6.17, 6.18, 6.20, 6.22, 7, 7.1, 7.5, 7.6, 7.8, 7.9, 7.10, 7.12, 7.13 y 7.14 de la parte considerativa de la sentencia T-903 de 2010 y, numerales primero, segundo, tercero, **CUARTO** y quinto de la ya citada providencia, decidió, si bien revocar las condenas impuestas por el a quo (quien de la misma manera desconoció el precedente constitucional), declarar la nulidad parcial de los actos administrativos demandas y condenar al pago de los aportes al sistema de Seguridad social en pensión desde el mes de **diciembre del año 1991 hasta el 01 de Enero de 2004**, en completa contravía y desconociendo groseramente lo ya resuelto por la Honorable Corte Constitucional, con el agravante de encontrar completamente inconsonante e incongruente sus consideraciones a lo resuelto finalmente, pues el ad quem consideró en su providencia lo siguiente:

“En efecto, el Tribunal advierte que la Corte Constitucional en la sentencia T- 903 de 2010, que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional y con efectos inter-partes,



| | | | |
|---|---|----|-------------------------------|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 |
| | | | Versión: 2 |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 |
| | Página: 1 | de | 1 |

declaró la existencia de un contrato realidad entre el señor GILMER SIERRA GARCÍA y el municipio de Montenegro y el Departamento del Quindío, en razón a la prestación continua, personal y remunerada de servicios de aseo, vigilancia y mantenimiento en la INSTITUCIÓN EDUCATIVA LOS FUNDADORES del municipio de Montenegro, desde diciembre de 1991 hasta la fecha de la providencia (12 de noviembre de 2010). El aludido pronunciamiento en su ratio decidendi precisó, que de acuerdo a la valoración de todo el acervo probatorio, la relación laboral era declarada desde aquella fecha y para todos los efectos legales; tal aspecto es relevante para despejar las pretensiones del sub judice.

*A su turno, reconoció como consecuencia de dicha declaración judicial, que el municipio de Montenegro y el Departamento del Quindío por medio de su Secretaría de Educación Departamental les correspondía pagar **todos los salarios y prestaciones causados y dejados de percibir desde el 2 de enero de 2004, por prescripción trienal**, teniendo como referencia el salario mínimo y la porción de salario en especie que no puede superar el 30% , que en el caso, se originó y valoró en la condena debido al alojamiento suministrado.*

*En ese orden de ideas, **EL TRIBUNAL CONSIDERA QUE LA ORDEN JUDICIAL EN COMENTO ABORCÓ LA TOTALIDAD DE LOS SALARIOS Y PRESTACIONES CAUSADOS DURANTE ESTE LAPSO, QUE CONFOMRE A LA LEY LABORAL DEBÍAN RECONOCERSE**, entonces, a partir de dicho ordenamiento judicial de connotaciones generales, **NO ES DABLE PREDICAR QUE ALGÚN RUBRO DE TIPO LEGAL RESTÓ POR RECONOCERSE O FUE EXCLUIDO DEL ALCANCE DE AQUELLA SENTENCIA.***

En efecto, es preciso considerar que la Corte Constitucional en dicha oportunidad determinó la existencia de una relación laboral con el Estado; tal situación comporta el reconocimiento y pago natural de todos los emolumentos y prestaciones que la Ley tiene establecidos para una actividad omo la de aseo, vigilancia y mantenimiento dentro de los entes territoriales condenados. Por consiguiente, el obiter dicta o dichos al pasar (no obligatorios) de esa providencia, que aluden a una presunta habilitación o posibilifad de obtener más rubros, no se acompasan con el ámbito del derecho administrativo laboral y la figura del contrato realidad dentro de la función administrativa, donde se insiste, las prestaciones a las cuales un servidor tiene derecho por la develación de dicha figura, son las establecidas para los servidores que dentro de la planta de personal desarrollan la misma actividad; situación distinta ocurre con el derecho laboral individual u ordinario, donde existe cierto margen de libertad para disponer acreencias a favor de un trabajador.

Por ende, aquella mención de la sentencia de ser interpretada conforme al derecho laboral administrativo; es decir, no existen rubros adicionales por reconocer en virtud del develamiento de un contrato realidad con el Estado, distintos a los que la Ley y reglamentos expresamente consignan para una actividad asimilable a los cargos de planta de la entidad condenada. Ahora, si alguno de los emolumentos y/o prestaciones contemplada en la Ley o reglamento para dicha actividad, no ha sido



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

pagada por los entes obligados con la condena judicial en mención, la vía no es otra que el desacato de la tutela, pues ya sería una (sic) aspecto atinente a la ejecución de una decisión judicial de la Corte Constitucional o un proceso ejecutivo.

En consecuencia, bajo el presente medio de control, NO ES DABLE RECONOCER PRESTACIÓN U EMOLUMENTO ADICIONAL A LOS QUE LA CORTE CONSTITUCIONAL SIN EXCLUSIÓN ALGUNA CONCEDIÓ PARA LA ACTIVIDAD QUE DESARROLLÓ EL DIFUNTO TRABAJADOR, CONFORME AL FENÓMENO PRESCRIPTIVO DECRETADO RESPECTO DE LAS ACRENCIAS LABORALES CONCEDIDAS. LUEGO, LA PRETENSIÓN DE RECONOCIMIENTO Y PAGO DE DERECHOS LABORALES “ADICIONALES” A LOS YA RECONOCIDOS, NO ESTÁ LLAMADA A PROSPERAR, RAZÓN POR LA CUAL, FRENTE A ELLO, EL TRIBUNAL SE ATIENE AL FENÓMENO DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y LOS EFECTOS INTER-PARTES DE LA SENTENCIA T-903 DE 2010”.

De los argumentos expuestos, no era dable predicar cosa distinta que **REVOCAR INTEGRALMENTE LA DECISIÓN**, por el reconocimiento que el mismo Tribunal Administrativo realizó de la prescripción de los emolumentos derivados del vínculo laboral entre el demandante y las entidades públicas en el periodo comprendido entre diciembre de 1991 y 01 de Enero de 2004, como lo dispuso la Corte Constitucional y, como en la contestación de la demanda, alegatos de conclusión y recurso de apelación alegó el Municipio de Montenegro.

Sin embargo, consideró erróneamente el Tribunal Administrativo del Quindío, reconocer y ordenar solidariamente al Departamento del Quindío y Municipio de Montenegro el pago de los aportes al sistema de Seguridad Social en pensión a favor del demandante, desde el **01 de diciembre de 1991 al 01 de Enero de 2004**, desconociendo, se itera, el carácter de **COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL** de la decisión T-903 de 2010 emanada de la Corte Constitucional e incluso, con incoherencia entre sus argumentos y decisión. Los argumentos que al efecto expuso el Tribunal son los siguientes:

*“Así entonces, la orden judicial que se dispondrá en este escenario será en ese sentido, es decir, **a manera de complementación de la sentencia T-903/04 (...)**”.*

La anterior determinación de “complementar” la decisión de la Corte Constitucional, no solo desconoce la estructura orgánica de la jurisdicción constitucional de nuestro Estado Social de Derecho, pues no le es dable al Tribunal Administrativo del Quindío, en sede contencioso administrativo, **corregir o complementar las decisiones emanadas por el Tribunal Supremo de la Jurisdicción Constitucional**, pues desde la formulación de la Constitución Política de 1991, y conforme a los antecedentes de discusión sobre la conformación de ésta jurisdicción, contentivos en las gacetas constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente, el único órgano facultado para “corregir, ampliar o modificar sus decisiones”, es la Corte Constitucional de Colombia, quien funge como organismo de cierre e interprete autorizado de la máxima normativa.



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

Tal interpretación, es compartida por el doctor Alejandro Londoño Jaramillo, Magistrado del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, quien, frente a la decisión objeto de reproche, salvo su voto en relación a lo decidido por los demás miembros de la Sala del órgano colegiado. Para el efecto, y luego de realizar una transcripción literal de un apartado de la providencia 001- 2020- 105, expuso lo siguiente:

“En la sentencia que me aparto, se argumentó para revocar la decisión de primera instancia, que la Corte Constitucional en la sentencia T-903 de 2010, se había pronunciado ordenando previamente el pago de salarios y prestaciones sociales y como consecuencia no había lugar a ordenar la cancelación a rubros adicionales por haber operado la cosa juzgada constitucional (...)

(...)

*Ahora bien, y alejándose de la decisión de la Corte Constitucional se **complementó** la sentencia T-903 de 2004 en lo atinente a las cotizaciones y aportes a pensión, expresándose que estos serán pagados desde el 01 de diciembre de 1991 hasta el 12 de noviembre de 2010 de forma solidaria, salvo unos periodos señalados en el ítem 6.7 de la sentencia de tutela, por lo que, contrario a lo que se había expresado en antecedencia, se consideró por el Tribunal que frente a dichos aportes o cotizaciones no había operado la cosa juzgada constitucional.*

*Ahora bien, de manera respetuosa dicha decisión de ordenar el pago de aportes y cotizaciones adicionales y complementarias **no es acertada**, pues el asunto sometido a debate en este proceso fue **resuelto en su integridad por la Corte Constitucional** y frente a los **aportes pensionales el órgano de cierre constitucional hizo un pronunciamiento expreso**, lo que lleva a concluir que en ese aspecto también se **configuró la cosa juzgada constitucional (...)***

(...)

*Queda suficientemente claro que la Corte Constitucional, en lo que tiene que ver con los aportes para pensión hizo un pronunciamiento expreso que **CONSTITUYE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL Y POR CONSIGUIENTE A TRAVÉS DE ESTE PROCESO NO ES DABLE REALIZAR ENMIENDAS O CORRECCIONES AL MISMO, YA QUE DICHO ORGANISMO ES UNÓRGANO LÍMITE JURISDICCIONAL Y ESTE TRIBUNAL NO PUEDE ENMENDAR CORREGIR O COMPLEMENTAR DECISIONES QUE PROFIERA (...)**. (Subrayas y negritas fueras del texto original).*

De ésta manera entonces, además de configurarse los elementos o requisitos generales para la procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial, se materializan dos de los presupuestos o bien llamados requisitos especiales, específicamente el denominado **DEFECTO SUSTANTIVO O MATERIAL Y EL DESCONOCIMIENTO DEL**



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

PRECEDENTE, primero sobre el que la Corte Constitucional, en sentencia SU - 116 de 2018, determinó en qué momento podría predicarse la existencia del mismo, así:

“3.4. Por otra parte, la Corte ha establecido que el **defecto sustantivo** parte del ‘reconocimiento de que 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’^[77]. En consecuencia este defecto se materializa cuando la decisión que toma el juez desborda el marco de acción que la Constitución y la ley le reconocen al apoyarse en una norma evidentemente inaplicable al caso concreto.^[78] La jurisprudencia de este Tribunal en diferentes decisiones ha recogido los supuestos que pueden configurar este defecto, así en las sentencias SU-168 de 2017 y SU-210 de 2017, se precisaron las hipótesis en que configura esta causal, a saber:

(i) Cuando existe una carencia absoluta de fundamento jurídico. En este caso la decisión se sustenta en una norma que no existe, que ha sido derogada, o que ha sido declarada inconstitucional^[79].

(ii) La aplicación de una norma requiere interpretación sistemática con otras que no son tenidas en cuenta y resultan necesarias para la decisión adoptada^[80].

(iii) Por aplicación de normas constitucionales pero no aplicables al caso concreto. En este evento, la norma no es inconstitucional pero al ser aplicada al caso concreto vulnera derechos fundamentales, razón por lo que debe ser igualmente inaplicada^[81].

(iv) Porque la providencia incurre en incongruencia entre los fundamentos jurídicos y la decisión. Esta situación se configura cuando la resolución del juez no corresponde con las motivaciones expuestas en la providencia^[82].

(v) Al aplicar una norma cuya interpretación desconoce una sentencia de efectos erga omnes. En esta hipótesis se aplica una norma cuyo sentido contraría la ratio decidendi de una sentencia que irradia sus efectos a todo el ordenamiento jurídico^[83].

(vi) Por aplicación de normas abiertamente inconstitucionales, evento en el cual si bien el contenido normativo no ha sido declarado inexecutable, este es abiertamente contrario a la constitución^[84].

Adicionalmente, esta Corte ha señalado^[85] que una autoridad judicial puede incurrir en defecto sustantivo por interpretación irrazonable, en al menos dos hipótesis: (i) cuando le otorga a la disposición jurídica un sentido y alcance que esta no tiene (contraevidente); o (ii) cuando le confiere a la disposición infraconstitucional una interpretación que en principio resulta formalmente posible a partir de las varias opciones que ofrece, pero que en realidad contraviene postulados de rango constitucional o conduce a resultados desproporcionados”.



| | | | | |
|---|---|-------------------------------|----|---|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | Código: FO-GD-24 | | |
| | | Versión: 2 | | |
| | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | | Página: 1 | de | 1 |

Resulta evidente que el Tribunal Administrativo del Quindío, en su providencia, incurrió en este defecto, primero, al desconocer que dentro de nuestro ordenamiento jurídico, las sentencias emanadas de la Corte Constitucional, específicamente en el caso concreto, en sede de revisión, cuentan con el efecto de cosa juzgada constitucional y, por antonomasia hacen parte íntegra de la Constitución, motivo por lo que debía sujetarse a lo resuelto, interpretando sistemáticamente las normas aplicables con dicha providencia y, no “complementar la misma” y segundo, frente a la evidente contradicción o ingruencia entre lo expuesto y lo resuelto, como se explicó de manera previa.

De la misma manera, y frente al **DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL**, causal igualmente materializada, la Corte Constitucional, en Sentencia SU- 037 de 2019, expuso lo siguiente:

4.8. En esta línea argumentativa, este Tribunal ha expresado que si una autoridad judicial desconoce la jurisprudencia constitucional se produce “*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. Con ello se perturba además la eficiencia y eficacia institucional en su conjunto, 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 actual organización jurídica”^[61].*

VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES AL DEBIDO PROCESO Y ACCESO EFECTIVO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

De los argumentos expuestos de manera precedente, se vislumbra una vulneración clara y expresa a los derechos fundamentales al Debido Proceso y Acceso Efectivo a la Administración de Justicia, mismo, sobre los cuales la Honorable Corte Constitucional en sentencia T- 799 de 2011, expuso:

El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia se encuentra consagrado en el artículo 229 de la norma superior en los siguientes términos: Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado.

Este derecho ha sido entendido como la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley.^[3]

*Por medio de su ejercicio se pretende garantizar la prestación jurisdiccional a todos los individuos, a través del uso de los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico. **De esta forma, el derecho de acceso a la administración de justicia constituye un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos fundamentales**, ya que, como ha señalado esta Corporación “no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”^[4]. **Por consiguiente, el derecho de acceso a la administración de justicia se erige como uno de los pilares que sostiene el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, toda vez que abre las puertas para que los individuos ventilen sus controversias ante las autoridades judiciales y de esta forma se protejan y hagan efectivos sus derechos.***

*En este sentido, la sentencia C-037 de 1996, señaló: “El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. **Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados”.***

*Siguiendo esta línea argumentativa la sentencia T-268 de 1996 indicó que el derecho a la administración de justicia: “**no solamente es poner en movimiento el aparato jurisdiccional**, a través de los actos de postulación requeridos por la ley procesal, sino en que se surtan los trámites propios del respectivo proceso, se dicte sentencia estimatoria o desestimatoria de las pretensiones de la demanda y que ésta sea efectivamente cumplida”.*

Como se puede observar el derecho en mención tiene un contenido múltiple, del cual se pueden identificar tres categorías (i) aquéllas que tienen que ver con el acceso efectivo de la persona al sistema judicial; (ii) las garantías previstas para el desarrollo del proceso; y (iii) finalmente las que se vinculan con la decisión que se adoptó dentro del proceso en cuestión o la ejecución material del fallo.

La primera comprende: (i) el derecho de acción; (ii) a contar con procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones^[5]; y (iii) a que la oferta de justicia permita el acceso a ella en todo el territorio nacional^[6]. La segunda incluye el derecho a (iv) que las controversias planteadas sean resueltas dentro de un término prudencial y sin dilaciones injustificadas^[7]; (v) que éstas sean



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

decididas por un tribunal independiente e imparcial; (vi) a tener todas las posibilidades de preparar una defensa en igualdad de condiciones; (vii) **que las decisiones sean adoptadas con el pleno respeto del debido proceso^[8]**; (viii) que exista un conjunto amplio y suficiente de mecanismos para el arreglo de controversias^[9]; (ix) que se prevean herramientas necesarias para facilitar el acceso a la justicia por parte de las personas de escasos recursos^[10]. La última de éstas abarca (x) la posibilidad efectiva de obtener respuesta acorde a derecho, motivada y ejecutable; y que (xi) se cumpla lo previsto en esta.

Del contenido del derecho de acceso a la administración de justicia se hace evidente una estrecha relación con el debido proceso, ya que, solo con la efectiva oportunidad y capacidad de impulsar pretensiones jurisdiccionales, será posible garantizar un proceso justo, recto y garantista, que decida sobre los derechos en controversia. Lo anterior ha llevado a la Corte a sostener que el “acceso a la justicia se integra al núcleo esencial del debido proceso, por la circunstancia de que su garantía supone necesariamente la vigencia de aquél, si se tiene en cuenta que no es posible asegurar el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso”. ^[11]

Respecto al alcance de derecho de acceso a la administración de justicia esta Corporación ha precisado que **“el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia implica la capacidad y oportunidad para pedir a los órganos jurisdiccionales la aplicación de normas jurídicas a casos concretos, ya sea con el propósito de obtener a favor una sentencia declarativa, o también, con el fin de alcanzar una decisión que contribuya inmediatamente a la materialización de un derecho o interés legítimo ya reconocidos judicial o administrativamente. Por ello mismo, siendo este derecho autónomo y predicable de todos los habitantes del país, su configuración práctica ocurre al tenor del derecho material pretendido, en el entendido de que la apertura a la administración de justicia entraña siempre la oportunidad de ventilar en estrados judiciales la contienda que le interesa resolver a las partes, o los pedimentos formulados por los interesados dentro de los procesos de jurisdicción voluntaria o mixta”**^[12]. Con lo anterior se constata que la Constitución Política de 1991 busca ir más allá de la consagración formal de derechos y garantías, hacia la materialización efectiva de los mismos. **Es así como, el derecho a acceder a la justicia no cumple su finalidad con la simple disposición de recursos y procedimientos de manera formal, sino que requiere que éstos resulten realmente idóneos y eficaces.**

Si bien en el curso del medio de Control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, se dio cumplimiento a los ritos procesales consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no es esto suficiente, a la luz de los pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional, para entender garantizado éste derecho de connotación constitucional a favor de las partes, especialmente del Municipio de Montenegro, pues, era deber del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, dar aplicación coherente y sistemática al pronunciamiento contentivo en la sentencia T -903 de



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

2010, por medio de la cual –como se ha hecho alusión de manera reiterativa- se resolvió de fondo el asunto propuesto por el demandante y así, conforme a los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, alegatos de conclusión y recurso de apelación presentados por el apoderado judicial de Montenegro, **REVOCAR EN SU INTEGRIDAD** la decisión emanada por el a quo.

Situación que no acontenció en la providencia objeto de reproche, pues en la misma se desconoció groseramente lo ordenado en el numeral cuarto del acápite resolutivo de la sentencia T-903 de 2010, generando esta situación un agravio injustificado al ordenamiento jurídico, especialmente a la Constitución Política de Colombia, pues las providencias emanadas en sede de revisión por la Corte Constitucional, al contraer los efectos de cosa juzgada constitucional, deben entenderse como constitución misma y parte de las fuentes formales de derecho.

Además de lo anterior, se conculcó el derecho fundamental al **DEBIDO PROCESO** al Municipio de Montenegro, pues la decisión emanada por los jueces de instancia, especialmente la del Tribunal Administrativo del Quindío, quien hoy atrae nuestra atención, desconoció los presupuestos básicos de éste importante derecho fundamental, al extraer de su síntesis el efecto obligatorio de la providencia T -903 de 2010, lo cual genera de la misma manera **INSEGURIDAD JURÍDICA**, al acotarse funciones no establecidas en el ordenamiento jurídico y por medio de la cual justificó la “complementación” de una providencia que debe estar incólume y, simplemente cumplirse lo por ella dispuesoa.

No puede entender entonces, la autonomía judicial como aquel elemento por medio del cual se desconozca la estructura de nuestra Rama Judicial del poder público, pues, como en diferentes momentos se ha hecho referencia, es la Corte Constitucional –tal y como la misma lo ítera en sentencia C- 037 de 1996 y C- 400 de 2013-, la única quien en sentido orgánico pertenece a la Jurisdicción Constitucional, creada en la Constitución Política de 1991 y por antonomasia la autorizada para “complementar, modificar o corregir” sus decisiones, pues, entenderlo de otra manera, conllevaría indefectiblemente a la materialización injustificada de lesiones a la Constitución Política y a los principios integradores de nuestro ordenamiento jurídico vigente y, al Debido proceso y seguridad jurídica, principalmente.

Es menester recalcar que el Debido Proceso entonces, debe predicarse como aquel elemento constitutivo – en palabras de la Corte Constitucional- de garantía de los demás derechos y libertades fundamentales, especialmente cuando a través de un proceso en sede jurisdiccional, independientemente de la especialidad, se debaten derechos sustanciales predicados, no solo en la Constitución Política, sino también en las demás disposiciones normativas emanadas del legislativo.

Resulta entonces el presente escenario, la oportunidad para qué, a través del Juez Constitucional se restablezcan los principios y garantías de toda actuación judicial, especialmente del acceso efectivo a la administración de justicia y debido proceso, que han sido desconocidas en la providencia del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío y, se amparen las mismas a favor del Municipio de Montenegro, Quindío.



| | | | | |
|---|---|-------------------------------|---|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | Código: FO-GD-24 | | |
| | | Versión: 2 | | |
| | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| Página: 1 | | de | 1 | |

En mérito de lo expuesto, solicito amablemente al Honorable Consejo de Estado:

1) **AMPARAR** los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO Y ACCESO EFECTIVO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA** a favor del **MUNICIPIO DE MONTENEGRO, QUINDÍO**, por la materialización del **DEFECTO SUSTANTIVO O MATERIAL Y DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE** por parte del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, en la sentencia 001-2020-105, del cuatro (04) de Junio de dos mil veinte (2020).

2) Como consecuencia de lo anterior, **DEJAR SIN EFECTO** la sentencia 001-2020-105 del cuatro (04) de Junio de dos mil veinte (2020) del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío y;

3) **SE ORDENE** al Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, emitir pronunciamiento de fondo en segunda instancia, reconociendo la materialización del efecto de Cosa Juzgada o Cosa Juzgada Constitucional en el Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento de Derecho impetrado por la señora **AIDÉ GARCÍA LOAIZA**, y **REVOQUE** en su integridad la decisión emitida por el a quo conforme a lo dispuesto en la sentencia T-903 de 2010, inclusive lo establecido en el numeral cuarto del acápite resolutivo de dicho proveído, excluyendo de responsabilidad u ordenes al Municipio de Montenegro.

VINCULACIÓN

Teniendo en consideración que en el Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho el Departamento del Quindío fungía como demandado, al igual que el municipio de Montenegro, solicito se vincule al trámite de la presente acción de tutela.

De la misma manera y, considerando que la señora **AIDÉ GARCÍA LOAIZA** fungió como demandante dentro de dicho trámite, solicito se vincule a la misma en la presente acción tutelar, a través de su apoderado judicial.

ELEMENTOS PROBATORIOS.

1. Poder Especial, Amplio y Suficiente otorgado por el doctor Daniel Mauricio Restrepo Izquiero, Alcalde Municipal del Municipio de Montenegro, Quindío y anexos.
2. Copia de la demanda presentada por la señora **AIDÉ GARCÍA LOAIZA**, a través de apoderado judicial, por el medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
3. Copia de la contestación de la demanda presentada por el apoderado judicial del Municipio de Montenegro.



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| | Página: 1 | de | 1 | | |

4. Copia de los alegatos de conclusión presentados por el apoderado judicial del Municipio de Montenegro.
5. Copia de la providencia emitida en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito, fechada al día 17 de Junio de 2019.
6. Copia recurso de apelación presentado por el apoderado judicial del Municipio de Montenegro, Quindío.
7. Copia de la sentencia de segunda instancia No. 2020-001-105 del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, fechada al cuatro (04) de Junio de dos mil veinte (2020).
8. Copia del salvamento de voto realizado por el doctor Alejandro Jaramillo Londoño a la sentencia de segunda instancia No. 2020-001-105 del Honorable Tribunal Administrativo del Quindío.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como fundamento de derecho la Constitución Política de Colombia, Decreto 2591 de 1991 y la Ley 1437 de 2011.

NOTIFICACIÓN

El accionado, es decir, el Honorable Tribunal Administrativo del Quindío, recibirá notificaciones en el siguiente correo electrónico: sectribadmarm@cendoj.ramajudicial.gov.co.

El departamento del Quindío, recibirá notificaciones en el siguiente correo electrónico: notificacionesjudiciales@quindio.gov.co.

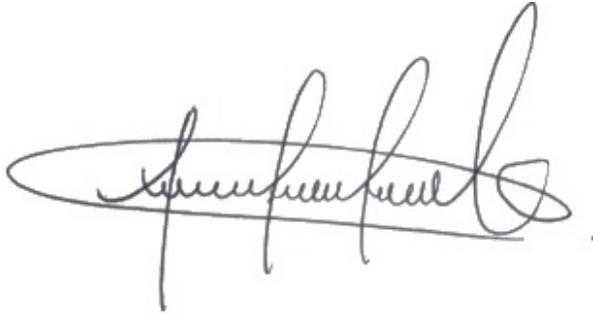
La señora **AIDÉ GARCÍA LOAIZA** y su apoderado, recibirán notificaciones a través del siguiente correo electrónico: abogjuliocesargomezg@hotmail.com

El suscrito apoderado y el Municipio de Montenegro, recibiremos notificaciones en el Centro Administrativo Municipal de Montenegro, Quindío, ubicado en el parque principal, segundo piso, Oficina Asesora Jurídica, y en el correo electrónico: notificacionjudicial@montenegro-quindio.gov.co y notificacionesjudiciales@montenegro-quindio.gov.co



| | | | | | |
|---|---|----|-------------------------------|--|--|
|  | MONTENEGRO QUINDIO ALCALDIA MUNICIPAL NIT. 890.000.858-1 | | Código: FO-GD-24 | | |
| | | | Versión: 2 | | |
| | | | Fecha Elaboración: 03/06/2016 | | |
| | | | Fecha Aprobación: 02/01/2020 | | |
| Página: 1 | | de | 1 | | |

Atentamente,



ANDRÉS FELIPE AMOROCHO GUERRERO
C.C. 1.094.946.747 de Armenia, Quindío
T.P. 271794 del C.S de la J.
Apoderado Municipio de Montenegro, Quindío.
Representación Judicial.



**C.A.M. Cra 6 Calle 17 esquina Montenegro, Quindío - Código postal 633001 - contactenos@montenegro-quindio.gov.co
www.montenegro-quindio.gov.co - Tel: +57 (6) 7535262 Fax +57 (6) 7535835 - Línea gratuita 018000961100**

