



República de Colombia  
Rama Judicial – Distrito Judicial de Cundinamarca

**JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE FACATATIVÁ**

---

Dieciocho (18) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

Proceso: Acción de Tutela (2da instancia)  
Accionante(s): Ana Felisa González Muñoz  
Demandado(s): GOBERNACION DE CUNDINAMARCA  
Radicación: 25596-40-89-001-2021-00067-01

— { DESCRIPTORES Y TEMAS } —

*ACCIÓN DE TUTELA. Carácter residual "(...) en el evento en que para un caso concreto existan otros mecanismos judiciales, corresponde al accionante agotar dichos recursos, es decir, hacer uso de todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial que se encuentren a su disposición para invocar la protección de sus derechos" (T-409/08).*

**ASUNTO A TRATAR**

Procede el despacho a decidir la impugnación formulada por la parte accionante en contra de la sentencia proferida el 16 de abril de 2021 por el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE QUIPILE (CUND.), dentro de la acción de tutela instaurada por la señora ANA FELISA GONZÁLEZ MUÑOZ en contra de la GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, dirigida a la protección de sus derechos fundamentales a la "igualdad, debido proceso y el trabajo", los que estima vulnerados por parte de la entidad accionada ante la negativa de reconocerle y pagarle el veinte (20%) por ciento, establecido en la Ordenanza No. 13 de 1947, denominado "231010104 Sobresueldo 20%", para el cargo de Secretaria Ejecutiva Código 425 Grado 06 nivel Asistencial.

**I. SENTENCIA APELADA**

A través de la providencia que es objeto de impugnación el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE QUIPILE negó las pretensiones de la tutela al establecer, en primer lugar, que no se cumplió con el principio de subsidiaridad, en razón a que la defensa de los derechos debe ejercerse a través de las vías ordinarias de discusión; y, en segundo lugar, porque en tanto la accionante se encuentra activa laboralmente se halla satisfecho su mínimo vital.

**II. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**

Contra la anterior determinación la accionante ANA FELISA GONZÁLEZ MUÑOZ presentó escrito de impugnación al considerar, en síntesis, que, no hubo análisis profundo de su solicitud ni del derecho constitucional exigido como es el de la igualdad laboral, por cuanto la GOBERNACION DE CUNDINAMARCA, está reconociendo y pagando actualmente el sobresueldo del 20% a los empleados, desconociendo que en el

numeral 2º del artículo 5º de la Ordenanza 13 de 1947, se dio la facultad para incorporar dichos recursos en el Presupuesto para la vigencia 2021, existiendo un trato diferencial en el entendido que otros empleados de la misma Gobernación lo están devengando.

### III. PRUEBAS RELEVANTES APORTADAS AL PROCESO

Obran en el expediente las siguientes pruebas relevantes para la decisión de la presente acción de tutela:

1. Copia Ordenanza Número 13 de 1947.
2. Derecho de petición de febrero de 2021.
3. Contestación al derecho de petición del 02 de marzo de 2021.
4. Contestación a la acción de tutela.

### IV. CONSIDERACIONES

#### 4.1. Presupuestos procesales y nulidades

En lo que respecta a los llamados presupuestos procesales y condiciones materiales para proferir fallo de mérito, no existe reparo alguno. La jurisdicción y competencia para conocer de la presente impugnación corresponden a este Despacho. Tampoco se advierte causal alguna de nulidad, lo cual significa que la presente instancia finalizará con un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión debatida.

#### 4.2. Problema jurídico

Consiste en determinar si, en el *sub-lite*, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para controvertir la negativa de la GOBERNACION DE CUNDINAMARCA de reconocer y pagarle a la accionante el 20%, a título de sobresueldo, establecido en la Ordenanza No. 13 de 1947 (como afirma el recurrente); o si, por el contrario, no es esta la vía adecuada para discutir tal acreencia (como lo razonó el *a quo*).

#### 4.3. Carácter subsidiario y residual de la acción de tutela

El Constituyente de 1991, en el artículo 86, consagró la acción de tutela como un mecanismo eficaz para lograr la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas cuando quiera que estos hayan sido vulnerados por las autoridades públicas o por los particulares. Empero, esta acción constitucional tiene un carácter residual, es decir, requiere que se encuentren agotados los medios ordinarios de defensa, salvo que esta se promueva como mecanismo transitorio de protección para evitar la causación de un *perjuicio irremediable*. Es decir, esta acción está disponible para que toda persona pueda acudir ante un Juez con el fin de que se le proteja un derecho ante una acción u omisión que vulnere o amenace un derecho fundamental individual y ante la carencia o

no idoneidad de otro mecanismo judicial para la protección de los derechos de que se trate.

Así las cosas, a la acción de tutela la inspira un carácter eminentemente residual o subsidiario, es decir, esta acción ha de constituir “la última ratio” para la persona que busca la protección de sus derechos fundamentales por esta vía. En efecto, el artículo 86 de la Constitución señala expresamente que la acción de tutela “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. En armonía con lo anterior, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 enlista dentro de las causales generales de improcedencia de la acción de tutela la existencia de “otros recursos o medios judiciales de defensa” (numeral 1°); salvo que se utilice “como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” (ibídem), o que la vía común, regular u ordinaria de defensa carezca de idoneidad o de oportunidad para la protección requerida. En resumen, el amparo que provee la acción de tutela, por regla general, solo resultará procedente cuando no se encuentre en el ordenamiento otro mecanismo idóneo para la defensa de los derechos “iusfundamentales” en juego.

En relación con la existencia de otros mecanismos judiciales para lograr la protección del derecho fundamental se ha aceptado que en ocasiones las vías ordinarias pueden no resultar idóneas para tal fin. En dichos eventos la jurisprudencia constitucional ha avalado el uso de la acción de tutela siempre que se logre demostrar, por parte del accionante, que existe la posibilidad de sufrir un perjuicio irremediable.

Dada la necesidad de establecer si se está, o no, ante un perjuicio de dicho carácter para que la tutela sea procedente como mecanismo transitorio, la Corte Constitucional en sentencia T-1316 del 2001 precisó el concepto de “perjuicio irremediable” en los siguientes términos:

*“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestre, tomando en cuenta, además la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio debe ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de una determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable (...).”*

#### **4.4. Acción de tutela contra actos administrativos**

En torno a la existencia de otros mecanismos judiciales de protección, cuando se discute la legalidad y efectos de las decisiones adoptadas por las autoridades públicas, la jurisprudencia constitucional ha indicado que (T-030/15):

*“La regla general es que el mecanismo constitucional de protección no puede superponerse a los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico de forma que los suplante o que se actúe como una instancia adicional para debatir lo que ya se ha discutido en sede ordinaria. (...) esta regla general conduce a que en los procedimientos administrativos, la tutela no procede contra actos expedidos por una autoridad administrativa, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, sin embargo, sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable.*

Dicha excepcionalidad se explica, en palabras de la Corte Constitucional (T-268 de 2013):

*“(...) en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino también garantizar el principio de seguridad jurídica. En el evento en que para el caso concreto existan otros mecanismos ordinarios de defensa judicial, la acción de tutela será procedente solo si estos ya se encuentran agotados. Sin embargo, de manera excepcional, la acción de tutela será procedente: (i) si los recursos existentes no son idóneos; (ii) cuando estos no existen; o (iii) si quiere evitar un perjuicio irremediable”.*

#### **4.4. Análisis del caso en concreto**

En el presente caso, la accionante considera que se debe revocar la sentencia de primera instancia toda vez que la falta de reconocimiento y pago del sobresueldo del 20%, establecido en el numeral 2º del artículo 5º de la Ordenanza 13 de 1947 de la Gobernación de Cundinamarca, genera un trato discriminatorio y desigual hacia ella, debido a que otros empleados de la misma Gobernación lo están devengando.

No obstante lo anterior, considera este despacho que la decisión adoptada por el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE QUIPILE se encuentra en un todo ajustada a derecho, pues, en primer lugar, en el presente caso, no es el juez de tutela el llamado a resolver la controversia planteada por el accionante. En efecto, la acción de tutela no es el medio natural u ordinario para ordenar el reconocimiento y pago del beneficio laboral establecido en la Ordenanza No. 13 de 1947. Sobre este particular, en una situación similar, la Corte Constitucional señaló que la acción de tutela no está prevista para *“(...) sustituir los procedimientos ordinarios para que, en el término de diez días y por una vía inapropiada, se forzara judicialmente a (...) a resolver favorablemente las pretensiones laborales de la interesada.”* (Sentencia No. T-135/95).

En estas condiciones, los hechos que denuncia la actora y las pretensiones que formula deben ser planteados a través de las vías ordinarias de discusión; en la medida que, como lo ha expresado el máximo Tribunal, *“los mecanismos judiciales ordinarios son los instrumentos preferentes a los cuales deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos (...). De ahí que la tutela por parte de la jurisdicción constitucional adquiera carácter*

*subsidiario frente a los restantes medios de defensa judicial” (T-409/08). En consecuencia, “(...) en el evento en que para un caso concreto existan otros mecanismos judiciales, corresponde al accionante agotar dichos recursos, es decir, hacer uso de todos los medios ordinarios y extraordinarios de defensa judicial que se encuentren a su disposición para invocar la protección de sus derechos” (T-409/08).*

En otras palabras, no es el fallador constitucional quien está llamado a resolver la controversia planteada por la accionante, debido a que se trata de un asunto que no tiene connotación constitucional. De manera que las pretensiones que se analizan deben ser formuladas y discutidas a través de las acciones ordinarias laborales o contencioso administrativas, correspondientes, ante el juez natural, y no en sede de tutela, a fin de determinar la procedencia o no del reconocimiento de tales acreencias laborales.

A lo anterior se suma, en segundo lugar, que la accionante no demostró la existencia de un perjuicio irremediable, esto es, una circunstancia que amenace de manera grave o inminente sus derechos fundamentales, de entidad tal que deba ser contrarrestada con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergable; máxime que como lo hizo notar el *a quo*: *“la información que aporta la accionante sobre su situación laboral permite saber con certeza que está activa laboralmente y que recibe su salario, lo que admite inferir razonable que está cubierto su mínimo vital; de hecho, no se trata del pago de su salario sino del reconocimiento en su favor de un sobresueldo”*.

En tal sentido, se insiste en la ausencia de acreditación por parte de la actora de encontrarse frente a un daño irremediable por la negativa de reconocimiento de ese sobresueldo del 20% por parte de la GOBERNACION DE CUNDINAMARCA. En lo que tiene que ver con los elementos que configuran el perjuicio irremediable, la Corte Constitucional ha indicado que se debe probar presencia concurrente de las siguientes condiciones: (i) *“la inminencia, que exige medidas inmediatas,”* (ii) *“la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente”* y (iii) *“la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”* (T- 609 de 2005). Asimismo, se ha explicado, en relación con la amenaza de daño, *“que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada.”* (T- 609 de 2005).

En el presente asunto, no se avizora la existencia de un perjuicio de carácter irremediable para que, por vía de tutela, sean amparadas las garantías que la accionante considera vulneradas, pues al revisar los elementos esenciales de inminencia, urgencia y gravedad de los hechos frente al caso en concreto y las pruebas arrimadas al proceso, se desprende que ninguno de estos se satisface.

Así las cosas, ante la existencia de otros medios judiciales de defensa idóneos para pretender el reconocimiento y pago del 20% establecido en la Ordenanza No. 13 de 1947, solicitado por la accionante, y en ausencia de un perjuicio irremediable, este Despacho confirmará el fallo proferido el 16 de abril de 2021 por el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE QUIPILE.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE FACATATIVÁ, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** en su integridad la sentencia proferida el 16 de abril de 2021 por el JUZGADO PROMISCOU MUNICIPAL DE QUIPILE, por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** la presente providencia a las partes e intervinientes por el medio más expedito y eficaz posible, de existir, hágase uso de las direcciones de correo electrónico disponibles (artículo 16 del Decreto 2591 de 1991).

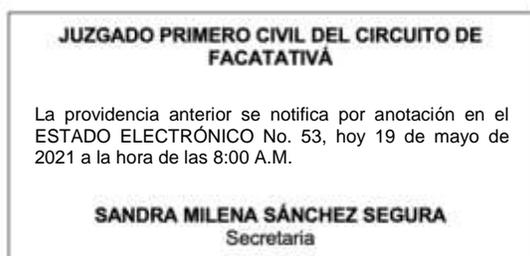
**TERCERO: ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

### NOTIFÍQUESE

(con firma electrónica)

**DIEGO FERNANDO RAMÍREZ SIERRA**

Juez



**Firmado Por:**

**DIEGO FERNANDO RAMIREZ SIERRA**

**JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 001 DE CIRCUITO CIVIL DE LA CIUDAD DE FACATATIVA-CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**f392fd5eed21b3f35d9d83b133fb5c4f4dd7735b184def8f09d56480583ad6c**

Documento generado en 18/05/2021 06:30:23 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**