

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESOS N°.	11001-33-42-055-2021-00077-00 11001-33-42-055-2021-00080-00 11001-33-42-055-2021-00089-00 11001-33-42-055-2021-00094-00 11001-33-42-055-2021-00095-00 11001-33-42-055-2021-00098-00
ACCIONANTES:	ENRIQUE PENNA SÁNCHEZ DOLLY PÉREZ DE CHÁVARRO JOSÉ JAIRO ZAMBRANO FIERRO TERESA DE JESÚS ACHURY GÓMEZ ALIRIO HERRERA JESÚS ANTONIO CAMPO RAMÓN
ACCIONADOS:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE TRABAJO, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
ASUNTO:	SENTENCIA DE TUTELA N°. 033

Procede el Despacho a proferir sentencia dentro de las acciones de tutela instauradas por: Enrique Penna Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía N°4.904.251, Dolly Pérez de Chávarro, identificada con cédula de ciudadanía N°36.164.055, José Jairo Zambrano Fierro, identificado con cédula de ciudadanía N°12.101.646, Teresa de Jesús Achury Gómez, identificada con cédula de ciudadanía N°26.527.061, Alirio Herrera, identificado con cédula de ciudadanía N°12.101.112, y Jesús Antonio Campo Ramón, identificado con cédula de ciudadanía N°4.883.870, en nombre propio, en contra de la Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y la Procuraduría General de la Nación, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a: “*la Dignidad Humana-Preámbulo, Debido Proceso Art 29, Principio de Equidad, Principio de Igualdad, Poder Adquisitivo de Moneda, Mínimo Vital y Móvil, Preámbulo, Art 4, Art 2, Art 13, Art 187*”.

I. Objeto

Los accionantes pretenden:

- 1. Solicito TUTELAR MIS DERECHOS FUNDAMENTALES Dignidad Humana - Preámbulo, a un Debido Proceso Art 29, Principio de Equidad, Principio de Igualdad, Poder Adquisitivo de Moneda. Preámbulo, Art 4, Art 2, Art 13, Art 187, de la Carta Magna de 1991, y como consecuencia:
 - 1.1 Solicito Ordenar al Señor PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, MINISTRO DE TRABAJO Y MINISTRO DE HACIENDA, expedir un Decreto Presidencial por medio del cual se incremente para todos los pensionados de

Colombia por la diferencia entre el 5,12% del incremento de los Congresistas y el 1.61% correspondiente al IPC certificado por el DANE incrementado a los pensionados, es decir, un incremento más del 3.51% a partir del 1 de enero de 2021.

1.2 Solicito Ordenar al Señor PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, MINISTRO DE TRABAJO, MINISTRO DE HACIENDA, DIRECTOR DEL DNP, aplicar los PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y DE EQUIDAD, FRENTE A LOS DECRETOS 1785 de 2020, (Aumento del Salario Mínimo 3.5%) y 1786 de 2020 (Aumento del Subsidio de Transporte 3.5%), ajustarlos al mismo porcentaje del decreto 1779 de 2020.

1.3 Solicito ADVERTIR, al accionado el cabal cumplimiento de la providencia y de las Sanciones a lugar.

II. Hechos

De los hechos narrados por los tutelantes, se destacan:

1. En el mes de diciembre de 2020, se expidieron los Decretos N°. 1779, que determinó el reajuste de la asignación mensual de los miembros del Congreso en un 5.12%, N°. 1780 que estableció el reajuste de la escala salarial para el año 2021, de los empleados administrativos del Congreso, N°. 1785 de 2020, que previó el aumento del salario mínimo en 3.5% y N°. 1786 de 2020, con aumento del subsidio de transporte de 3.5%.

2. El Decreto 1779 de 24 de diciembre de 2020, rigió a partir del 1 de enero de 2020, por lo que el reajuste de 5.12% debe hacerse para los 12 meses ya corridos, lo que se aleja del principio de solidaridad, pues en el 2021, se expedirá nuevamente un decreto que reajuste el salario de los congresistas para el año 2021, lo que no es equitativo con el aumento del salario mínimo legal mensual vigente, teniendo en cuenta que éste aumento realmente es de un 1.32%, quitando la inflación, al cual no se le debe sumar el auxilio de transporte, pues a pesar de que es un factor para liquidar las prestaciones, no se incluye para liquidar aportes parafiscales y de seguridad social.

3. El aumento de las pensiones fue de 3.8% del año 2019 para el 2020, lo equivalente a la inflación, por lo que el aumento fue 0%, es decir, no hubo aumento del poder adquisitivo de la moneda, incumpliendo la regla de que los pensionados no pueden ganar menos el salario mínimo, teniendo en cuenta que además se realizan los descuentos en salud.

4. A diferencia de lo señalado por el Ministro de Hacienda, el salario mínimo no tuvo un incremento mayor que el de los Congresistas, pues el salario mínimo aumentó en \$49.687 y el de los congresistas en \$1.676.000, lo que evidencia un desequilibrio total, incumpliendo con los principios de equidad, igualdad, dignidad humana, los fines del estado y la Constitución Política de 1991.

5. De acuerdo a lo señalado por el DANE, los principales gastos de las familias colombianas se reducen a vivienda, canasta básica y transporte, para un total de \$619.138, lo que equivale a más de la mitad del salario mínimo, de \$1.014.980, sin contar con la afectación que tuvieron los ingresos por la pandemia del Covid -19, por lo que el salario mínimo se considera bajo y el aumento no alcanza para cubrir los bienes y servicios que otorgan calidad de vida.

6. Lo mismo sucede con la mesada pensional, con la cual no se recibe subsidio de transporte y se hace un mayor descuento a salud, al de un trabajador activo laboralmente.

III. Actuación Procesal

Mediante correos de 9 y 10 de marzo de 2021, el Tribunal Administrativo del Huila, informó que en autos de 8 y 10 de marzo, decidió remitir los expedientes de tutela con radicado: N°. 41001-23-33-000-2021-00072-00 y N°. 41001-23-33-000-2021-00081-00, para los cuales fueron asignados los números de radicado: 11001-33-42-055-2021-00077-00, presentada por el señor Enrique Penna Sánchez y 11001-33-42-055-2021-00080-00, presentada por la señora Dolly Pérez de Chávarro, las cuales, mediante auto de 11 de marzo de 2021, fueron admitidas y acumuladas.

Posteriormente, a través de correo electrónico de 17 de marzo de 2021, el Tribunal administrativo del Huila, informó que el 12 de marzo de los corrientes, se decidió remitir el expediente de tutela con radicado N°. 41001-23-33-000-2021-00087-00, presentada por el señor José Jairo Zambrano Fierro, para el cual fue asignado el radicado N° 11001-33-42-055-2021-00089-00, admitido y acumulado, mediante auto de 18 de marzo de 2021.

Seguidamente, a través de correo electrónico de 19 de marzo de 2021, el Tribunal Administrativo del Huila, informó, que con autos de 15 de marzo y 18 de marzo de la presente anualidad, decidió remitir los expedientes de tutela con radicados N°. 41001-23-33-000-2021-00088-00 y N°. 41001-23-33-000-2021-00089-00, para los cuales fueron asignados los números de radicado: 11001-33-42-055-2021-00094-00 para la presentada por la señora Teresa de Jesús Achury Gómez y 11001-33-42-055-2021-00095-00 para la presentada por el señor Alirio Herrera, las cuales, este despacho, admitió y ordeno acumular, por medio del auto de 19 de marzo de 2021.

Por último, a través de correo electrónico y auto de 23 de marzo de 2021, el Tribunal Administrativo del Huila, decidió remitir el expediente de tutela con radicado N°. 41001-23-33-000-2021-00091-00, presentada por el señor Jesús Antonio Campo Ramón, para el cual fue asignado el número de radicado 11001-33-42-055-2021-00098-00, admitido y acumulado, mediante auto de 23 de marzo de 2021.

En todas las acciones de tutela, se ordenó notificar al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Doctor Víctor Manuel Muñoz Rodríguez o quien haga sus veces; al Ministro del Trabajo – Doctor Ángel Custodio Cabrera Báez o quien haga sus veces, al Ministro de Hacienda y Crédito Público – Doctor Alberto Carrasquilla Barrera o quien haga sus veces, al Director del Departamento Nacional de Planeación – Doctor Luis Alberto Rodríguez o quien haga sus veces, a la Procuradora General de la Nación – Doctora Margarita Cabello Blanco o quien haga sus veces, y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública - Doctor Fernando Antonio Grillo Rubiano o quien haga sus veces. Notificaciones que se efectuaron junto a las de los accionantes: 11001-33-42-055-2021-00077-00 y 11001-33-42-055-2021-00080-00, el 11 de marzo de 2021; 11001-33-42-055-2021-00089-00, el 18 de marzo de 2021; 11001-33-42-055-2021-00094-00 y 11001-33-42-055-2021-00095-00, el 19 de marzo y 11001-33-42-055-2021-00098-00, el 23 de marzo de 2021.

Cumplido el término otorgado para ejercer su derecho de defensa y contradicción, las entidades accionadas contestaron las acciones de tutela.

Respuestas Accionadas

Expedientes: 11001-33-42-055-2021-00077-00 y 11001-33-42-055-2021-00080-00

1. Procuraduría General de la Nación

La accionada contestó la acción de tutela mediante oficio remitido por correo electrónico el 11 de marzo de 2021, en el que manifestó que, atendiendo el marco de las competencias de la entidad y las pretensiones de la acción de tutela, se configura falta de legitimación en la causa, por lo que solicitó ser desvinculada.

2. Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

La accionada contestó la acción de tutela mediante oficio, remitido por correo electrónico el 23 de marzo de 2021, en el que manifestó que la acción de tutela es improcedente por no existir actuación por parte de la entidad que amenace o vulnere los derechos fundamentales de los accionantes sumado a que tampoco fue probada la amenaza a los mismos.

Adicionalmente, señaló que no se cumplió con requisito de subsidiariedad, pues los accionantes cuentan con el control de nulidad contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no se probó la existencia de perjuicio irremediable.

Por último, reitera la solicitud para que se declare improcedente el amparo solicitado, toda vez que no existe ningún hecho u omisión atribuible al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al señor Presidente de la República, y por incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

3. Departamento Nacional de Planeación

La accionada contesto la acción de tutela mediante oficio 20213240172261, remitido por correo electrónico el 12 de marzo de 2021 en el que manifestó que no se evidencia la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes por parte de la entidad, al no ser de su competencia las disposiciones objeto de las presentes; por lo que, solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva.

De otro lado, señaló que la acción de tutela es improcedente al contar los accionantes con los mecanismos ordinarios establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo–CPACA, para controvertir los decretos salariales.

Adicionalmente, indicó que en esta ocasión la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales con base en: la cifra oficial del último dato del Producto Interno Bruto -PIB publicado, correspondiente al tercer trimestre de 2020, la proyección anual de la variación del índice de Precios al Consumidor -IPC para el año 2020 y la información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE y el Banco de la República, sometió a discusión una propuesta de reajuste sin que se llegase a un acuerdo, por lo que, se dio aplicación al 2 inciso del parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, que concluyó con la expedición de los decretos 1785 del 2020 *“Por el cual se fija el salario mínimo mensual legal”* y 1786 de 2020 *“Por medio del cual se fija el monto del auxilio de transporte en Colombia para el año 2021”*.

De otro lado, señaló que para la expedición del Decreto 1779 de 2020, se tuvo en cuenta lo señalado en el artículo 187 de la Constitución Política, que determinó que

la asignación de los miembros del Congreso se ajusta de acuerdo al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según el certificado expedido por el Contralor General de la República, de acuerdo al artículo 1 de la Ley 644 de 2001.

Por lo anterior, solicitó que se excluya al Departamento Nacional de Planeación de cualquier responsabilidad y que se declare improcedente la acción de tutela.

4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La accionada contestó la acción de tutela mediante oficio con Radicado N°. 2-2021-013061 y adjunta el link a través del cual cumplió la orden de publicar en la página web oficial los escritos de tutela y el auto admisorio, remitido por correo electrónico del 16 de marzo de 2021.

En primer lugar, señaló que en la sentencia del 25 de enero de 2021 emitida por el Tribunal Superior Distrito Judicial de Bucaramanga - Sala Laboral, se decidió negar las pretensiones de acciones de tutela similares, por considerarlas improcedentes.

En segundo lugar, indicó que en el presente caso no se cumplen los presupuestos de procedencia de la acción de tutela, pues no se evidencia vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, Enrique Penna Sánchez y Dolly Pérez de Chavarro, carecen de legitimación en la causa por activa, no se acreditó el cumplimiento de la subsidiariedad, ni la ocurrencia de un perjuicio irremediable y el objeto de la presente acción son de carácter general, impersonal y abstracto.

Así mismo, manifestó que la entidad no es la responsable de la conducta u omisión que genera la vulneración de los derechos fundamentales, por lo que solicitó que se declare improcedente la acción de tutela y se le absuelva de las súplicas de la presente acción constitucional.

5. Ministerio del Trabajo

La accionada contestó la acción de tutela, mediante oficio remitido por correo electrónico el 15 de marzo de 2021, en los que manifestó que la acción de tutela es improcedente, toda vez que no se agota el requisito de subsidiariedad de la acción, pues existen medios de defensa judiciales ordinarios para controvertir la expedición de actos administrativos, como los contemplados en el artículo 135 y 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA-acción de nulidad por inconstitucionalidad y acción de Nulidad, respectivamente, este último trámite, en el que incluso es posible solicitar medida cautelar como en el presente caso

Por consiguiente, hace referencia a la falta de legitimación en la causa por activa y señaló que las normas que regulan las etapas para la fijación del salario mínimo legal vigente para cada anualidad, fueron estudiadas por la Corte Constitucional en sentencia C-815 de 1999, donde se concluye que se deben observar los criterios allí establecidos para fijar el salario mínimo y evitar la pérdida de capacidad adquisitiva. Las cuales, son diferentes a las que regulan el incremento de los salarios de los Congresistas, que corresponden, al artículo 187 de la Constitución Política y artículo 1 de la Ley 644 de 2001, sin que ello configure una vulneración al derecho a la igualdad.

Expedientes: **11001-33-42-055-2021-00077-00, 11001-33-42-055-2021-00080-00, 11001-33-42-055-2021-00089-00, 11001-33-42-055-2021-00094-00, 11001-33-42-055-2021-00095-00, 11001-33-42-055-2021-00098-00**

ACCIÓN DE TUTELA

Adicionalmente, manifiesta que no se aportó prueba alguna, encaminada a evidenciar algún tipo de discriminación, que permitiera concluir la vulneración del derecho a la igualdad, por lo que tampoco existe la posibilidad de que la presente acción prospere.

Así mismo, informa que, en cumplimiento de la orden impartida, la entidad publicó en su página web oficial el escrito de tutela y auto admisorio de la misma y adjunta captura de pantalla.

Finalmente, solicitó que se negara la acción de tutela por improcedente y en consecuencia se le exonere de responsabilidad, al no haberse probado, la vulneración o puesta en peligro derechos fundamentales.

Expediente: 11001-33-42-055-2021-00089-00

1. Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

La accionada contestó la acción de tutela mediante oficio, remitido por correo electrónico el 23 de marzo de 2021, en donde plasmó los mismos argumentos resumidos para los expedientes 11001-33-42-055-2021-00077-00 y 11001-33-42-055-2021-00080-00.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La accionada contestó la acción de tutela mediante oficio con Radicado N°. 2-2021-014036, remitido por correo electrónico el 23 de marzo de 2021, en el que reitero los argumentos expuestos en el oficio con radicado 2-2021-013061, allegado por correo electrónico el 16 de marzo de 2021.

3. Ministerio del trabajo

La accionada contestó la acción de tutela, mediante oficio remitido por correo electrónico el 23 de marzo de 2021, en el que se reiteraron los argumentos expuestos en el oficio allegado por correo electrónico del 15 de marzo de 2021.

4. Departamento Nacional de Planeación

La accionada contesto la acción de tutela mediante oficio 20213240225301, remitido por correo electrónico el 23 de marzo de 2021, en el que se reiteraron los argumentos expuestos en el oficio allegado por correo electrónico del 12 de marzo de 2021.

Expedientes: 11001-33-42-055-2021-00094-00 y 11001-33-42-055-2021-00095-00

1. Ministerio del Trabajo

La accionada contestó la acción de tutela, mediante oficio remitido por correo electrónico el 23 de marzo de 2021, en el que se reiteraron los argumentos expuestos en el oficio allegado por correo electrónico del 15 de marzo de 2021.

2. Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

La accionada contestó la acción de tutela mediante oficio, remitido por correo electrónico el 24 de marzo de 2021, en el que manifestó que la acción de tutela es improcedente por no existir actuación por parte de la entidad que amenace o vulnere

los derechos fundamentales de los accionantes sumado a que tampoco fue probada la amenaza a los mismos.

Adicionalmente, señaló que no se cumplió con requisito de subsidiariedad, pues los accionantes cuentan con el control de nulidad contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y no se probó la existencia de perjuicio irremediable.

Por consiguiente, hace referencia a la falta de legitimación en la causa por pasiva del señor Presidente de la República, así como de la Presidencia de la República, en razón a que no son la misma persona y como tal tienen funciones diferentes, toda vez que (i) no representan a la Nación para efectos de la acción de tutela de la referencia, (ii) la Presidencia de la República no fue la entidad que conformó al Gobierno en la expedición de los actos administrativos que se atacan y el presidente de la República NO es sujeto procesal dentro de la causa que se ataca, conforme lo dispuesto en el referido artículo 115 de la Constitución Política. Además, manifiesta que cualquier actuación tendiente a acceder a lo solicitado por los accionantes, constituiría una extralimitación en el ejercicio de las funciones del señor Presidente de la República y de la Presidencia de la República.

Por último, solicita la desvinculación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al señor Presidente de la República y que se declare improcedente el amparo solicitado, toda vez que no existe ningún hecho u omisión atribuible a los mismos.

4. Departamento Nacional de Planeación

La accionada contestó la acción de tutela mediante oficio 20213240234451, remitido por correo electrónico el 24 de marzo de 2021, en donde además de lo señalado en oficio de 12 de marzo de 2021, solicitó que se excluya al Departamento Nacional de Planeación de cualquier responsabilidad, toda vez que ha cumplido con las actividades propias de su competencia y no es responsable de la vulneración de ningún derecho fundamental o en su defecto denegar las pretensiones de la presente acción de tutela.

Expediente: 11001-33-42-055-2021-00098-00

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La accionada contestó la acción de tutela mediante oficio con Radicado N°. 2-2021-014337 y adjunta el link a través del cual cumplió la orden de publicar en la página web oficial los escritos de tutela y el auto admisorio, remitido por correo electrónico del 24 de marzo de 2021.

En primer lugar, indicó que en el presente caso no se cumplen los presupuestos de procedencia de la acción de tutela, en tanto, el accionante carece de legitimación en la causa por activa, no se acredita el cumplimiento del requisito de subsidiariedad ni la ocurrencia de un perjuicio irremediable y el objeto de la presente acción son actos de carácter general, impersonal y abstracto, por lo que la misma es improcedente.

Adicionalmente, resaltó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha vulnerado, ni por acción u omisión, los derechos fundamentales del accionante, por lo que tampoco es procedente la presente acción respecto de esta cartera, concluye, solicitando que se declare improcedente la acción de tutela y se le absuelva a la entidad de las súplicas de la presente acción constitucional.

2. Ministerio del trabajo

La accionada contestó la acción de tutela, mediante oficio remitido por correo electrónico el 24 de marzo de 2021, en el que se reiteraron los argumentos expuestos en el oficio allegado por correo electrónico del 15 de marzo de 2021.

IV. Pruebas

• Accionantes

- Copia de la cédula de ciudadanía de los accionantes.

• Accionadas

1. Ministerio del Trabajo

1. Archivo PDF Decreto 1785 de 29 de diciembre de 2020, por medio del cual se fijó el salario mínimo mensual legal.
2. Archivo PDF Decreto 1779 de 24 de diciembre de 2020, por medio del cual se reajusta la asignación mensual para los miembros del Congreso de la República.
3. Archivo PDF de la Circular Nº. 00001 de 7 de enero de 2020, con asunto: reajuste de pensión del año 2020, y de la Ley 2010 del 27 de diciembre de 2019.
4. Pantallazos de la circular Nº. 002 de 15 de enero de 2021 de reajuste de pensión del año 2021.

V. CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 1 del Decreto 1983 de 2017, 37 del Decreto 2591 de 1991, y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la entidad demandada, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

5.2. Problema Jurídico

Estudiado el expediente, el despacho advierte que se centra en determinar: *i.* si la acción de tutela es procedente en el presente caso, de ser así, *ii.* si la Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y Procuraduría General de la Nación, vulneraron los derechos fundamentales a la dignidad humana, debido proceso, equidad, igualdad y poder adquisitivo de la moneda, Mínimo Vital y Móvil, Preámbulo, Art 4, Art 2, Art 13, Art 187, con el incremento aplicado al salario mínimo legal mensual vigente, en comparación con el incremento de los ingresos de los Congresistas.

5.3. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política, consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o de los particulares.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

5.3.1. Procedencia

El Despacho reitera que la acción de tutela tiene carácter residual, vale decir, que procede en tanto el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial para lograr la protección de sus derechos, en tal sentido, el inciso 3° del artículo 86 de la Constitución dispone: *“Esta acción 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”*.

A su vez, el numeral 1° del artículo 6° del decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

Acentuando la anterior norma, la Corte Constitucional en Sentencia T-177 de 2011, establece:

*En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; **no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona**; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.*

Negrillas fuera del texto

La norma y la jurisprudencia citada, nos indica que, para amparar los derechos de una persona por medio de la acción de tutela, es necesario que exista una amenaza real, que no se disponga de otro medio, y/o que se encuentre en un estado de especial protección por parte del Estado.

5.3.2. Subsidiariedad

Al respecto la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

(...) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente.
Negritas fuera del texto

Así pues, la Corte ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Lo planteado por la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental la racionalización del ejercicio de la acción de tutela, en orden a evitar que, a través de este medio extraordinario de protección constitucional, las personas pasen por alto los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos establecidos en el ordenamiento.

5.3.3. Perjuicio Irremediable

En relación con el perjuicio irremediable la Corte en Sentencia T-1316 de 2001, ha señalado:

*(...) 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 demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el **perjuicio ha de ser grave**, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de 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.*

Por consiguiente, para que exista un perjuicio irremediable es necesario que este sea inminente, que las medidas para corregirlo sean urgentes, que el daño a su vez sea grave y su protección perentoria.

5.3.4. Inmediatez

La inmediatez es creada para que el amparo de los derechos fundamentales sea de manera rápida, inmediata y eficaz.

Es así como, si se presenta demora en la presentación de la tutela, deberá ser improcedente, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios administrativos o de defensa judicial.

La Corte Constitucional en Sentencia T- 792 de 2009 estableció que:

(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

En ese sentido, la misma Corporación en Sentencia T- 987 de 2008, indicó:

El presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la tutela, debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno, con esta exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Tal condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En relación con el plazo razonable, esta Corte ha considerado que el mismo debe medirse según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez y según las circunstancias específicas de cada caso concreto.

Luego, para que proceda la acción de tutela, deberá establecerse el tiempo que dura el accionante en reclamar, pues tratándose de derechos fundamentales su exigencia debe ser inmediata.

Conforme a los anteriores referentes normativos y jurisprudenciales se concluye, que la tutela, **i)** tiene un carácter subsidiario, **ii.)** debe ser utilizada con el ánimo de evitar un perjuicio irremediable, donde se vean afectados derechos fundamentales, y **iii.)** **procede cuando no existen otros medios de defensa judicial**, pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de derechos fundamentales y se convertiría en un recurso ordinario.

5.4. Derechos Fundamentales Presuntamente Vulnerados

En este caso se aducen como transgredido los derechos fundamentales a la dignidad humana, debido proceso, igualdad, equidad y poder adquisitivo de la moneda.

5.5. Derecho Fundamental – Norma y Jurisprudencia Aplicables

5.5.1. Derecho a la Dignidad Humana

El artículo 1 de la Constitución Política contempla la dignidad humana como uno de los conceptos fundamentales del Estado Social de Derecho Colombiano; por lo que, la Corte Constitucional se ha encargado de desarrollar sus expresiones como

principio fundamental del ordenamiento jurídico, principio constitucional y como derecho fundamental.

En este sentido, determinó que su objeto de protección se centra en tres lineamientos: “(i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura”.²

Es así como, la dignidad humana en calidad de derecho autónomo equivale a: “(i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado.”³

5.5.2. Debido Proceso

El derecho al debido proceso, se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos: “... **El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.** (...)”
Negrillas fuera de texto

Es decir, que desde la Carta Magna, se imponen a las autoridades y a las personas que ejercen funciones públicas, el deber de respetar el debido proceso en todas sus actuaciones, garantizando con ello su observancia, no solo en el ámbito jurídico sino también en lo administrativo, esa garantía se traduce en el respeto que debe tener la administración a las formas previamente definidas, a la salvaguarda de los principios de contradicción e imparcialidad, de que la actuación administrativa se surtirá respetando todas sus etapas, ajustándose al ordenamiento jurídico legal y a los preceptos constitucionales. En esa dirección, en Sentencia T-200 de 2011, la Corte Constitucional, señaló:

(...) Sobre el debido proceso administrativo la Corte ha precisado que su cobertura se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubre todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, y a los procesos que adelanta la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos. Negrilla fuera de texto

Luego, debe recordar el despacho que, el debido proceso se aplica al desarrollo de cualquier actuación que adelanta una entidad pública o particular que ejerza funciones públicas, garantizándose así, los derechos de defensa y contradicción.

5.5.3. Derecho a la Igualdad

El artículo 13 de la Constitución Política, consagra el derecho fundamental a la igualdad, en los siguientes términos:

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 291 de 2016.

³ Ibídem

Art. 13.- Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

El estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Respecto a la igualdad de trato, se hace necesario desarrollar reglas o criterios de evaluación para determinar cuando una persona se encuentra en una situación de especial protección que amerite utilizar criterios diferentes, los cuales serán usados bajo algunas condiciones especiales.

El estudio del concepto del derecho a la igualdad, según la Sentencia C-090 de 2001 la Corte Constitucional, manifestó:

Una simple aproximación a la idea de igualdad, como concepto, como principio, o como derecho reconocido al interior de un ordenamiento jurídico, revela inmediatamente que se trata de una noción que no responde a un sentido unívoco, sino que admite múltiples acepciones aplicables de acuerdo con las particularidades de cada caso. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la igualdad se manifiesta como un derecho relacional que involucra usualmente, cargas, bienes o derechos constitucionales o legales, y cuya efectiva garantía, no se traduce en la constatación de una paridad mecánica y matemática, sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto”.

*(...), entonces, al juicio que se hace sobre una determinada circunstancia, de tal forma que resulta indispensable tomar en consideración las condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los miembros de una comunidad jurídica y el entorno en el que se desenvuelven. **Así, puede decirse que la vigencia del derecho a la igualdad no excluye necesariamente la posibilidad de dar un tratamiento diferente a personas y hechos que, de acuerdo con sus condiciones, hacen razonable la distinción.***⁴ Negrilla fuera de texto.

De manera que, en aplicación del derecho a la igualdad, las autoridades no pueden hacer distinciones subjetivas que carezcan de justificación alguna, pues, si imparten un trato diferencial, éste debe fundamentarse en consideraciones razonables y objetivas que hagan viable la misma, esto es, que exijan o ameriten un trato diferente por referirse a personas que se encuentran en condiciones distintas.

5.5.4. Derecho a Mantener el Poder Adquisitivo del Salario

El derecho a mantener el poder adquisitivo del salario, se ha desarrollado jurisprudencialmente por la Corte Constitucional, desde la perspectiva de los pensionados, de acuerdo a lo establecido en los artículos 48 y 53 que consagran expresamente el derecho a mantener el poder adquisitivo de las pensiones y las limitaciones al poder adquisitivo del salario de los servidores públicos.

En este sentido en sentencia T-179^a de 2017, se determinó que:

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-090 de 2001.
Página 13 de 27

32.3. Posteriormente, la Constitución Política de 1991 estableció la garantía de mantener el poder adquisitivo de las pensiones. Este mandato se encuentra contenido especialmente en los artículos 48 y 53 de la Carta. En el primero de ellos, el Constituyente dispuso una obligación perentoria al legislador al consagrar que la “ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante”. Por su parte, el artículo 53 establece que el “Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”, disposiciones que orientan el artículo 14 de la Ley 100 de 1993, que consagró expresamente el derecho al mantenimiento del poder adquisitivo de este tipo de prestaciones.

De otro lado, la Corte Constitucional en sentencia C-1017 de 2003, se pronunció frente a las limitaciones del derecho de mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos, en los siguientes términos:

Las condiciones de la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario de los servidores públicos deben respetar el principio de proporcionalidad de tal forma que no se desconozca el núcleo esencial del derecho. Sería desproporcionada una limitación que manifiestamente comprometiera el mínimo vital de los asalariados públicos y de sus familias puesto que la función social del salario se vería completamente recortada. Semejante limitación sería desproporcionada por excesiva. Ahora bien, entre menor sea el salario, prima facie, menor es la capacidad para soportar una limitación de dicho derecho. De ahí que la Corte haya señalado que respecto de los salarios bajos el ajuste debe mantener el poder adquisitivo y que respecto de los salarios medios y altos la limitación admisible debe respetar el principio de progresividad de tal forma que, a menor capacidad económica, menor sea el grado de la limitación. Esto es especialmente relevante para respetar el núcleo esencial del derecho de quienes devengan salarios medios. Advierte la Corte que el principio de progresividad no tiene un alcance circunscrito al ámbito tributario. En efecto, la progresividad de las cargas que se imponen en relación a la limitación del derecho a mantener el poder adquisitivo del salario se justifica en los principios de solidaridad, y de igualdad sustancial. Según tales principios, quienes más tienen o reciben, tienen mayor capacidad de contribuir, no solo a financiar los gastos del Estado, sino también a soportar en mayor medida limitaciones a sus derechos de contenido socio-económico si ello fuere necesario para mantener o crear las condiciones que permitan que el Estado cumpla sus fines sociales, en especial respecto de los menos favorecidos.

5.6. Equidad

La equidad ha sido desarrollada jurisprudencialmente por la Corte Constitucional como fuente de derecho, de acuerdo a lo establecido en el artículo 230 de la Constitución Política. En este sentido, como fuente del derecho, la Corte Constitucional en sentencia C-284/15, determinó:

2. La equidad ha sido objeto de análisis por las decisiones de este Tribunal destacando (i) que se trata de un concepto jurídico indeterminado objeto de constitucionalización; (ii) que su reconocimiento se constata en diferentes disposiciones de la Carta que aluden a ella (art. 20, 95 226, 230, 267 y 363); y (iii) que la equidad en materia de administración de justicia tiene su lugar “en los espacios dejados por el legislador” al paso que “su función es la de evitar una injusticia como resultado de la aplicación de la ley a un caso concreto.”^[21] Sobre ello precisó:

“La injusticia puede surgir, primero, de la aplicación de la ley a un caso cuyas particularidades fácticas no fueron previstas por el legislador, dado que éste se funda para legislar en los casos usuales, no en los especiales y excepcionales. La omisión legislativa consiste en no haber contemplado un caso especial en el cual aplicar la regla general produce un efecto injusto. Segundo, la injusticia puede surgir de la ausencia de un remedio legal, es decir, ante la existencia de un vacío. En esta segunda hipótesis, la equidad exige decidir como hubiera obrado el legislador. En la primera hipótesis la equidad corrige la ley, en la segunda integra sus vacíos. Así entendida, la equidad brinda justicia cuando de la aplicación de la ley resultaría una injusticia.”

5.7. Regulación Normativa para la Fijación del Salario Mínimo

El artículo 2 de la Ley 278 de 1996, estableció dentro de las funciones de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, la de: *“d) Fijar de manera concertada el salario mínimo de carácter general, teniendo en cuenta que se debe garantizar una calidad de vida digna para el trabajador y su familia”*

Adicionalmente, en el artículo 5 ibídem, determinó que dicha comisión se integraría por:

ARTÍCULO 5. *La comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales será tripartita en su integración y de ella formarán parte:*

a) En representación del gobierno:

- 1. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social o en delegado, quien la presidirá.*
- 2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado.*
- 3. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.*
- 4. El Ministro de Agricultura o su delegado.*
- 5. EL director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado;*

b) En representación de los empleadores:

Cinco (5) representantes con sus respectivos suplentes personales, designados por las asociaciones nacionales gremiales más representativas de empleadores de los distintos sectores económicos del país, en forma ponderada y de conformidad con la participación de cada sector en el producto interno bruto y en la generación de empleo.

Para los efectos anteriores, el gobierno se basará en los datos y cifras elaborados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, y

c) En representación de los trabajadores: Modificado por el art. 1, Ley 990 de 2005.

Cinco (5) representantes, con sus suplentes personales, designados o removidos por las confederaciones sindicales más representativas del país, determinadas con base en el número de afiliados que cada una de éstas posea al momento de la elección, según censo que en tal sentido elabore el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y dentro de los cuales habrá por lo menos un representante con su respectivo suplente, de los pensionados, que se rotará cada cuatro años entre las dos (2) confederaciones de pensionados más representativas.

PARÁGRAFO 1. Para los efectos del literal d) del artículo segundo (2do), los ministros del despacho y el director del Departamento Nacional de Planeación, no podrán delegar, y si lo hacen, por motivos debidamente justificados, será exclusivamente en un viceministro y en el subdirector.

PARÁGRAFO 2. A las deliberaciones de la comisión, de las subcomisiones departamentales y de los comités podrán ser invitados, con derecho de voz, funcionarios del gobierno, asesores de los empleadores, trabajadores o pensionados, así como voceros de organizaciones de trabajadores, de pensionados y de los empleadores no representadas en la comisión.

A su vez, el artículo 8 ibídem estableció el procedimiento y términos para la toma de decisiones de la comisión, respecto de la fijación del salario mínimo:

ARTÍCULO 8. Las decisiones de la comisión serán adoptadas por consenso. El voto de cada sector representativo será el de la mayoría de sus miembros.

PARÁGRAFO. Para la fijación del salario mínimo, la comisión deberá decidir a más tardar el quince (15) de diciembre. Si no es posible concertar, la parte o partes que no estén de acuerdo deben, obligatoriamente, explicar por escrito las razones de la salvedad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Las partes tienen la obligación de estudiar esas salvedades y fijar su posición frente a ellas en el término de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas. De nuevo, la comisión deberá reunirse para buscar el consenso según los elementos de juicio que se hubieren allegado antes del treinta (30) de diciembre.

Cuando definitivamente no se logre el consenso en la fijación del salario mínimo, para el año inmediatamente siguiente, a más tardar el treinta (30) de diciembre de cada año, el gobierno lo determinará teniendo en cuenta como parámetros la meta de inflación del siguiente año fijada por la Junta del Banco de la República y la productividad acordada por el comité tripartito de productividad que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del producto interno bruto (PIB) y el índice de precios al consumidor (IPC). Negrillas fuera del texto original

5.9. Mínimo Vital y Móvil

El derecho al mínimo vital y móvil, se ha desarrollado a partir del Derecho al Trabajo consagrado en el Artículo 53 de la Constitución Política. Así mismo, ha sido objeto de estudio en la honorable Corte Constitucional, la cual ha expresado:

En conclusión, se pueden extraer las siguientes reglas constitucionales acerca del mínimo vital: (i) es un derecho que tiene un carácter móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de ingresos y egresos de la persona; (ii) como herramienta de movilidad social, el mínimo vital debe ser entendido de manera dual, ya que además de ser una garantía frente a la preservación de la vida digna, se convierte en una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de la manera más cómoda; y (iii) en materia pensional, el mínimo vital no sólo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales,

sino también por el pago incompleto de la pensión, más cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional.⁵

5.10. Fines esenciales del Estado

En el marco del Estado Social De Derecho, la Constitución Política de 1991, estableció los fines esenciales del Estado Colombiano. En este sentido la Corte Constitucional, se ha pronunciado en los siguientes términos:

*De esta manera, a través del artículo 2 de la Constitución Política, el Constituyente estableció unos parámetros superiores de lo que constitucionalmente se entiende por interés general: **el servicio a la comunidad; la prosperidad general; la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; la defensa la independencia nacional; la integridad territorial; la convivencia pacífica; la vigencia de un orden justo; la protección de todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades; y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.** De esta manera, esta norma constitucional guía la actividad pública en todas sus manifestaciones y determina, por consiguiente, un parámetro de control de la misma, al establecer un criterio constitucional para la identificación del desvío del poder público^[41]. También, la determinación constitucional de los fines esenciales del Estado es, al mismo tiempo, razón de ser de la responsabilidad de los agentes públicos y criterio para su determinación^[42], aunque la consecución de los fines esenciales del Estado no sea responsabilidad exclusiva de los servidores públicos, ya que la Constitución también radica responsabilidades respecto de su logro en cabeza de los particulares que ejercen funciones públicas, del contratista del Estado, en tanto que colaborador de la administración pública^[43], del prestador de servicios públicos, de la sociedad y de la familia^[44]. Esto confirma que la Constitución no estableció responsabilidades exclusivas y excluyentes en la consecución de dichos fines respecto de determinada rama del poder público o de determinada autoridad, sino que confió su logro en las distintas ramas y órganos del Estado, en colaboración armónica e incluso en los particulares en cumplimiento de sus responsabilidades y deberes constitucionales.⁶*

5.11. Supremacía Constitucional

El artículo 4 de la Constitución Nacional, expresa: **“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”**. Por consiguiente, configura la génesis de la supremacía constitucional. En este sentido la Corte Constitucional en sentencia C- 415 de 2012, expreso:

(...) Así, la naturaleza normativa del orden constitucional es la clave de la sujeción del orden jurídico restante a sus disposiciones, en virtud del carácter vinculante que tienen sus reglas. Tal condición normativa y prevalente de las

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 548 de 2017

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-115 e 2017

normas constitucionales, la sitúan en el orden jurídico como fuente primera del sistema de derecho interno, comenzando por la validez misma de las normas infraconstitucionales cuyas formas y procedimientos de producción se hallan regulados en la propia Constitución. De ahí que la Corte haya expresado: La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como lex superior precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello “fuente de fuentes”, norma normarum. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4”.⁷

5.12. Regulación Normativa Incremento Salario de los Congresistas

El artículo 187 de la Constitución Política, prevé que la asignación de los miembros del Congreso se ajustará cada año, así: *“La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República.”*

En consonancia con lo anterior, el artículo 1 de la Ley 644 de 2001, establece que el Contralor General de la República, certificará en los 10 días hábiles siguientes a la expedición de los decretos sobre incremento salarial para los empleados de la administración central, el promedio ponderado de los cambios ocurridos para ese año.

5.13. Procedencia de la Acción de Tutela

En primer lugar, se debe señalar que el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 determinó entre las causales de improcedencia de la acción de tutela: **“5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.”**

Sobre este punto, se debe traer a colación que la Corte Constitucional en sentencia C-132 de 2018, determinó que el numeral 5 del artículo 6 del Decreto Ley 2591 de 1991, era exequible, en el entendido en que debía ser interpretado de forma sistemática, de acuerdo a lo establecido en el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, concordante con el artículo 8 del Decreto Ley 2591 de 1991 y las facultades del juez constitucional de formular excepciones ante situaciones de inconstitucionales. En este sentido, concluyó que, si bien por regla general la acción de tutela es improcedente para discutir actos administrativos de carácter general, cuando se amenace o vulnere un derecho fundamental de una persona que pueda ser determinada, se habilita de forma excepcional, así:

5.12. La causal de improcedencia establecida en el numeral 5 del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991, se funda en el hecho que el sistema jurídico ha dispuesto medios ordinarios de control judicial aptos para cuestionar actos administrativos de carácter general, a lo cual se suma que la acción de tutela fue concebida como remedio excepcional ante acciones u omisiones que puedan amenazar o vulnerar derechos subjetivos o personales de estirpe fundamental^[36].

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-415 de 2012.
Página 18 de 27

En principio la acción de tutela dirigida a cuestionar actos administrativos de carácter general es improcedente. No obstante, esta regla tiene excepciones, hipótesis que se articulan con la ausencia de idoneidad e ineficacia del medio ordinario de defensa judicial y la configuración de un perjuicio irremediable.

5.13. Las demandas de amparo de derechos fundamentales son procedentes: (i) cuando la persona afectada carece de un medio judicial ordinario para defender esos derechos, debido a que no tiene legitimación para cuestionar esa clase de decisiones de la administración, o el asunto objeto de debate es de naturaleza constitucional; y (ii) cuando la aplicación del acto administrativo general amenaza o vulnera los derechos fundamentales de un individuo.

De otro lado, se adoptará la misma decisión cuando las actuaciones de orden general de las autoridades amenacen o vulneren los derechos fundamentales de las personas y se trate de perjuicios irremediables. En esos dos eventos, esta Corporación tiene la potestad de disponer la inaplicación o la pérdida de ejecutoria del acto general proferido por la administración.

5.14. Atendiendo a las características de la acción de tutela, la Corte ha explicado que ésta procederá contra actos de contenido general, impersonal y abstracto, sólo excepcionalmente y como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales, siempre y cuando se trate de conjurar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable y, además, sea posible establecer que el contenido del acto de carácter general, impersonal y abstracto afecta clara y directamente un derecho fundamental de una persona determinada o determinable. Solo en estos casos el juez puede hacer uso de la facultad excepcional consistente en ordenar la inaplicación del acto para el caso concreto, con un carácter eminentemente transitorio mientras se produce la decisión de fondo por parte del juez competente.

La Corte, en abundante jurisprudencia^[38], ha desarrollado una línea de interpretación uniforme que, en primer lugar, ratifica la regla general según la cual la acción de tutela no es el mecanismo idóneo y apropiado para controvertir actos cuya naturaleza sea general, impersonal y abstracta, resultando en estos casos improcedente^[39], y en segundo lugar admite que, excepcionalmente, **es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de esta naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible configuración de un perjuicio o daño irremediable en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional**

5.14. Perjuicio Irremediable

El análisis de la procedencia o no de la acción de tutela, también debe partir del estudio que se realice por parte del Juez Constitucional, sobre el perjuicio irremediable que pueda afectar al accionante, en esa dirección la Corte Constitucional, en Sentencia T-318 de 2017, indicó:

(...)

Respecto de dicho mandato esta Corporación ha expresado, en forma reiterada, que aun cuando la acción constitucional ha sido prevista como un mecanismo de defensa judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, la

propia Carta Política le reconoce un carácter subsidiario y residual, lo cual significa que solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir, o cuando existiendo estos, se presente para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Bajo esta línea interpretativa, la Corte ha enfatizado que, en la medida en que el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales, incluyendo, por supuesto, los raigambre fundamental, la procedencia excepcional del mecanismo de amparo se justifica en razón a la necesidad de preservar las competencias asignadas por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, con el propósito de impedir no solo su paulatina desarticulación sino, también, garantizar el principio de seguridad jurídica.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que la protección de los derechos constitucionales no es un asunto exclusivamente reservado a la acción constitucional, toda vez que el Texto Superior le impone a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades (C.P. art. 2°), razón por la cual debe entenderse que los diversos medios judiciales de defensa previstos en la ley han sido estatuidos para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, incluidos los de carácter fundamental. De ahí que la propia Constitución le reconoció a la tutela un carácter subsidiario frente a los demás mecanismos de defensa judicial, los cuales se constituyen, entonces, en los instrumentos a los que deben acudir de manera preferente las personas para lograr la protección de sus derechos.

Precisamente, la Corte, en Sentencia T-451 de 2010⁸, dijo:

“[L]a acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico”.

Así las cosas, el diseño constitucional, concibió el amparo de tutela como una institución procesal orientada a garantizar “una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales”⁹, razón por la cual no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues dicha acción constitucional no pretende reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos que dentro de estos procesos están dirigidos a controvertir las decisiones que se adopten.

⁸ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹ T-608 de 20 de junio de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Con todo, la nota definitoria de subsidiaridad de la acción de tutela impone la obligación al interesado de desplegar todo su actuar para poner en marcha los medios ordinarios de defensa consagrados en el ordenamiento jurídico y así lograr la protección de sus derechos fundamentales. De ahí que, para acudir a la acción de amparo el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios porque la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia de la acción constitucional.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido dos excepciones al principio de subsidiariedad de la acción de tutela:

*-La primera está consagrada en artículo 86 Superior al indicar que aun cuando existan otros medios de defensa judicial, **la tutela es procedente si con ella se pretende precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable.***

-La segunda, está prevista en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, cuando señala que también procede la acción constitucional cuando el mecanismo ordinario de defensa no es idóneo, ni eficaz para la protección inmediata y plena de los derechos fundamentales, caso en el cual emerge como mecanismo definitivo de protección.

En cuanto al primer supuesto, es decir, el relativo a evitar un perjuicio irremediable, se fundamenta en que la persona tiene a su alcance un medio idóneo y eficaz para la defensa de sus derechos fundamentales, pero que, en aras de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, el amparo constitucional se convierte en un mecanismo procedente para brindarle, de manera transitorio, la protección de sus derechos fundamentales, mientras que el juez natural resuelve el caso.

Frente al particular, esta Corporación, en Sentencia T-494 de 2010¹⁰, señaló:

“La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea: (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable.”

Conforme a estos criterios, la Corte ha conceptualizado el perjuicio irremediable, así:

“(…) De acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

¹⁰ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

*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 demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de 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”.*¹¹

Así mismo, este Tribunal, ha destacado que **cuando se trata de esta hipótesis, el accionante deberá acreditar:** “(i) una afectación inminente del derecho - elemento temporal respecto al daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir la afectación; (iii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de los derechos en riesgo”¹²¹³

Ahora bien, en cuanto al segundo supuesto, que hace referencia a la idoneidad del mecanismo de defensa judicial al alcance del afectado, se tiene que este “**ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata.** La idoneidad del medio judicial puede determinarse, según la Corte lo ha indicado, examinando el objeto de la opción judicial alternativa y el resultado previsible de acudir a ese otro medio de defensa judicial.”²¹. Así, el juez constitucional deberá efectuar un análisis particular del caso concreto, pues en este podría percatarse que **la acción ordinaria no permite resolver la cuestión en una dimensión constitucional o adoptar las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales afectados**¹⁴.

En síntesis, la acción constitucional no puede desplazar al juez ordinario y solo subsidiariamente, en eventos excepcionales definidos por la jurisprudencia, aquella puede invocarse para solicitar una protección transitoria, o una protección definitiva. Cuando se invoca el perjuicio irremediable, el peticionario debe acreditarlo o aportar mínimos elementos de juicio que le permitan al juez constitucional comprobar la existencia de este elemento.

Acorde con lo expuesto en precedencia, se puede indicar que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, **esta resulta improcedente cuando se utilice como mecanismo alternativo de los medios judiciales ordinarios de defensa previstos por la ley. Sin embargo, en los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no resultan lo suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere**

¹¹ T-451 de 2010.

¹² Sentencias: T-225 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-789 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras”.

¹³ Ibídem.

¹⁴ Ibídem.

la protección constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el afectado se enfrentaría a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.

(...)

Caso Concreto

Pretenden los accionantes que se ordene a la Presidencia de la República - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación y a la Procuraduría General de la Nación: *“expedir un Decreto Presidencial por medio del cual se incremente para todos los pensionados de Colombia por la diferencia entre el 5,12% del incremento de los Congresistas y el 1.61% correspondiente al IPC certificado por el DANE incrementado a los pensionados, es decir, un incremento más del 3.51% a partir del 1 de enero de 2021”*.

Así pues, frente a los hechos narrados en las acciones de tutela, la accionada, **Procuraduría General de la Nación**, manifestó que, atendiendo al marco de sus competencias y a las pretensiones de la acción de tutela, se configura la falta de legitimación en la causa, y solicitó ser desvinculada.

De otro lado, la **Presidencia de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**, manifestó que las acciones de tutela son improcedentes, por no existir actuación por parte de la entidad que amenace o vulnere los derechos fundamentales de los accionantes. Adicionalmente, señaló que no se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues el accionante cuenta con el control de nulidad contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; así como que, tampoco probó la existencia de un perjuicio irremediable, debiendo ser desvinculada.

Por su parte, **el Departamento Nacional de Planeación**, afirmó que no se evidencia la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes por parte de la entidad, al no ser de su competencia las disposiciones objeto de las presentes; por lo que, solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva.

De otro lado, señaló que la acción de tutela es improcedente al contar los accionantes con los mecanismos ordinarios establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –CPACA, para controvertir los decretos salariales. Adicionalmente, indicó que en esta ocasión la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales con base en: la cifra oficial del último dato del Producto Interno Bruto -PIB publicado, correspondiente al tercer trimestre de 2020, la proyección anual de la variación del índice de Precios al Consumidor -IPC para el año 2020 y la información suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE y el Banco de la República, sometió a discusión una propuesta de reajuste sin que se llegase a un acuerdo, por lo que, se dio aplicación al 2 inciso del parágrafo del artículo 8 de la Ley 278 de 1996, que concluyó con la expedición de los decretos 1785 del 2020 *“Por el cual se fija el salario mínimo mensual legal”* y 1786 de 2020 *“Por medio del cual se fija el monto del auxilio de transporte en Colombia para el año 2021”*.

Así mismo, sostuvo que para la expedición del Decreto 1779 de 2020, se tuvo en cuenta lo señalado en el artículo 187 de la Constitución Política, que determinó que

la asignación de los miembros del Congreso se ajusta de acuerdo al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según el certificado expedido por el Contralor General de la República, de acuerdo al artículo 1 de la Ley 644 de 2001.

A su vez, el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** indicó que en el presente caso no se cumplen los presupuestos de procedencia de la acción de tutela, pues no se evidencia vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, el señor Enrique Penna Sánchez y la señora Dolly Pérez de Chavarro, carecen de legitimación en la causa por activa; no se acredita el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, ni la ocurrencia de un perjuicio irremediable, así como que, el objeto de la presente acción es de carácter general, impersonal y abstracto.

Igualmente, manifestó que la entidad no es la responsable de la conducta u omisión que genera la vulneración de los derechos fundamentales, por lo que solicitó que se le absuelva de las súplicas de la presente acción constitucional.

Por otro lado, el **Ministerio del Trabajo** expresó que la acción de tutela es improcedente por existir mecanismos ordinarios para controvertir la expedición de actos administrativos, ante los cuales puede acudir, los cuales, cuentan con medidas cautelares que garantizan y protegen provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Adicionalmente, hace referencia a la falta de legitimación en la causa y señaló que las normas que regulan las etapas para la fijación del salario mínimo legal vigente para cada anualidad, fueron estudiadas por la Corte Constitucional en sentencia C-815 de 1999, donde se concluyó que se deben observar los criterios allí establecidos para fijar el salario mínimo y evitar la pérdida de capacidad adquisitiva. Las cuales, son diferentes a las que regulan el incremento de los salarios de los Congresistas, que corresponden, al artículo 187 de la Constitución Política y artículo 1 de la Ley 644 de 2001, sin que ello configure una vulneración al derecho a la igualdad.

Finalmente, solicitó que se negara la acción de tutela por improcedente y en consecuencia se le exonere de responsabilidad, al no haberse probado, la vulneración o puesta en peligro derechos fundamentales.

De cara a lo anterior, esta instancia judicial procederá a estudiar la procedencia de la presente acción de tutela; para lo cual, es necesario traer a colación que la Corte Constitucional, ha determinado que por regla general, la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto. Sin embargo, la alta corporación estableció la obligación que tiene el juez de estudiar las circunstancias específicas de cada caso en concreto, para poder determinar si se habilita su procedencia de manera excepcional, así:

*Recordó la Sala que la acción de tutela puede ser ejercida contra actos administrativos generales (i) **cuando la persona afectada carece de medios ordinarios para procurar la defensa de sus derechos fundamentales**, dado que no tiene legitimación para cuestionar esa clase de decisiones de la administración, o el asunto objeto de debate es de naturaleza constitucional; y (ii) **cuando la aplicación del acto administrativo general amenace o vulnere los derechos fundamentales de una persona**. Además, reiteró que la acción de tutela es procedente contra las determinaciones de orden general en el evento*

*que éstas causen daños a los derechos fundamentales de las personas y **que devengan en perjuicios irremediables.***¹⁵ Negrillas fuera de texto

En cuanto a la primera excepción, referente a que los afectados no cuentan con medios ordinarios para procurar la defensa de sus derechos, se debe tener en cuenta que la Corte Constitucional, ha precisado que con la expedición de la Ley 1437 de 2011, en los procesos judiciales se aplicarán los artículos 137, 138 y 141 de dicho ordenamiento, que contemplan los medios de control, de: simple nulidad, y nulidad y restablecimiento del derecho; así como, el artículo 229 y siguientes, que contienen los preceptos respecto a las medidas cautelares.

Es así como, los accionantes cuentan con los medios de control idóneos, como son nulidad, y nulidad y restablecimiento del derecho, para cuestionar la legalidad de los actos administrativos que determinaron el incremento anual del salario mínimo, máxime al tener la posibilidad de solicitar una medida cautelar de suspensión provisional del acto, con miras a proteger los derechos presuntamente vulnerados, de acuerdo a las reformas introducidas por la Ley 1437 de 2011; cabe destacar que el Consejo de Estado, se pronunció sobre la modificación introducida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, señalando que la misma constituyó una variación significativa en la labor del juez administrativo, así:

*[...] Sobre el particular, esta Corporación ha precisado que la nueva regulación de la suspensión provisional establecida en el C.P.A.C.A., prescinde de la “manifiesta infracción” exigida en la antigua legislación, y “presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez para realizar un estudio de una manera más amplia que la prevista en la legislación anterior [...]*¹⁶

Pese a lo anterior, se observa que los accionantes no acudieron previamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a demandar y solicitar la suspensión provisional de los actos administrativos que pretenden controvertir mediante este mecanismo constitucional, por lo cual, no se cumple con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela.

En cuanto al segundo presupuesto, esto es, que amenace o vulnere un derecho fundamental de una persona determinada, de forma que genere o pueda causar un perjuicio irremediable, se debe advertir que del marco jurídico y elementos probatorios obrantes en el expediente, no se logró probar que con la expedición de los Decretos 1779 de 2020 y 1786 de 2020, las entidades hayan desplegado actividades que representen un perjuicio irremediable a los accionantes, de tal forma que se habilite como mecanismo transitorio de amparo a sus derechos fundamentales.

En este punto, se recuerda que para que se estructure el perjuicio irremediable, este debe ser cierto, es decir, efectivamente se deben apreciar hechos positivos o ciertos, que evidencien la afectación de los derechos fundamentales, aspecto que no se observó en el presente caso, puesto que se expidieron los Decretos conforme a las normas y procedimientos que guían la fijación del salario mínimo anual y el ajuste de

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-132 de 2018.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Bogotá D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014). Radicación número: 11001-03-27-000-2013-00014-00(20066).

los ingresos de los Congresistas; así mismo, no se determinó que se estén lesionando de manera grave los intereses de los tutelantes, ya que si bien se aducen unas circunstancias generales con las que se encuentra inconforme, no sé estableció de manera particular la afectación de los derechos invocados; por lo cual, no se evidencia necesaria intervención del juez constitucional para proteger un perjuicio irremediable.

De otra parte, para el despacho es claro que, al existir normas que rigen de manera específica y subsidiaria (Ley 278 de 1996, artículo 187 de la Constitución Política, Ley 644 de 2001 y demás normas complementarias) la **expedición de los decretos** para la fijación del salario mínimo anual y el ajuste de los ingresos de los Congresistas, y siendo estos actos administrativos de carácter general, deben ser controvertidos a través de los medios de control establecidos por el legislador, como son: nulidad, y nulidad y restablecimiento del derecho, y de considerarlo procedente, solicitar medida cautelar; elementos estos que claramente generan que la discusión planteada escape de la esfera del juez constitucional.

En conclusión, la presente acción de tutela no está llamada a prosperar, ni siquiera de forma transitoria, puesto que no se acreditó la existencia o amenaza de un perjuicio irremediable, y por tanto, el objeto planteado ante el juez constitucional, está fuera del ámbito de protección de los derechos fundamentales, y se concreta es un juicio de legalidad propio de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo que no se presenta el requisito de subsidiariedad de la acción constitucional; en consecuencia, se configura la causal de improcedencia, establecida en los numerales 1 y 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

En caso de no presentarse impugnación en contra del presente fallo, por la secretaría del juzgado, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley.

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR por improcedentes las acciones de amparo, presentadas por el señor Enrique Penna Sánchez, identificado con cédula de ciudadanía N°. 4.904.251, la señora Dolly Pérez de Chávarro, identificada con cédula de ciudadanía N°. 36.164.055, el señor José Jairo Zambrano Fierro, identificado con cédula de ciudadanía N°. 12.101.646, la señora Teresa de Jesús Achury Gómez, identificada con cédula de ciudadanía N°. 26.527.061, por el señor Alirio Herrera, identificado con cédula de ciudadanía N°. 12.101.112 y por el señor Jesús Antonio Campo Ramón, identificado con cédula de ciudadanía N°. 4.883.870, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- RECONOCER personería adjetiva al Doctor Luis Felipe Díaz Mantilla, identificado con cédula de ciudadanía número 1.030.611.316, con tarjeta profesional N°. 261.551, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en condición de apoderado del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en los términos y con las facultades que obran en el poder allegado.

TERCERO.- RECONOCER personería adjetiva al Doctor Óscar Andrés Hernández Serrano, identificado con cédula de ciudadanía número 1.014.184.747, con tarjeta profesional N°. 252.077, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en

condición de apoderado del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en los términos y con las facultades que obran en el poder allegado.

CUARTO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial y al Defensor del Pueblo; conforme a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

QUINTO.- HACER SABER que, contra la presente decisión, procede el recurso de impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

SEXTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión; de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

SÉPTIMO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema de Gestión Judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

LUIS EDUARDO GUERRERO TORRES

JUEZ

**JUEZ - JUZGADO 055 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-
SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

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:

074659cb3a4b4b5584a9066e78e02876e9fb2db184cefebd06e0371cf7415401

Documento generado en 24/03/2021 08:31:30 PM

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