República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona
Sala Única de Decisión

Pamplona, 28 de enero de 2021

Magistrado Ponente:

DR. NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS

Acta No. 06

Proceso	Acción de Tutela de Primera Instancia
Radicado	54-518-22-08-000-2021-00002-00
Accionantes	CECILIA AMPARO CARVAJAL VILLAMIZAR, CARMEN CECILIA MATEUS DE RODRÍGUEZ, MARÍA ELIDE VILLAMIZAR DE CARVAJAL, REBECA CARVAJAL VILLAMIZAR, JAIRO HUMBERTO RODRÍGUEZ MATEUS y LUIS EDUARDO MENDOZA.
Accionados	Presidente de la República Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ; Ministro de Hacienda y Crédito Público Dr. ALBERTO CARRASQUILLA; Ministro de Trabajo Dr. ÁNGEL CUSTODIO CABRERA; Director del Departamento Nacional de Planeación Dr. LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO y Procurador General de la Nación, Dr. FERNANDO CARRILLO FLÓREZ.
Vinculados:	Congresistas de la República a través del Presidente del Senado Dr. ARTURO CHAR CHALJUB y/o quien haga sus veces.

ASUNTO

Se pronuncia la Sala acerca de la acción de tutela de carácter acumulado promovida por CECILIA AMPARO CARVAJAL VILLAMIZAR, CARMEN CECILIA MATEUS DE RODRÍGUEZ, MARÍA ELIDE VILLAMIZAR DE CARVAJAL, REBECA CARVAJAL VILLAMIZAR, JAIRO HUMBERTO RODRÍGUEZ MATEUS y LUIS EDUARDO MENDOZA, contra las siguientes autoridades: Presidente de la República Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ; Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. ALBERTO CARRASQUILLA; Ministro de Trabajo, Dr. ÁNGEL CUSTODIO CABRERA; Director

del Departamento Nacional de Planeación, Dr. LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO y Procurador General de la Nación Dr. FERNANDO CARRILLO FLÓREZ, por considerar que se han vulnerado sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al debido proceso, a la igualdad, al poder adquisitivo de la moneda, y al mínimo vital y móvil.

Cabe indicar que este expediente se encuentra compuesto por seis escritos presentados por accionantes diferentes. No obstante, guardan la misma identidad en los hechos y pretensiones, por lo que se decidió acumularlos con la finalidad de emitir un fallo unificado.

ANTECEDENTES

Hechos. -[1]

Conforme lo narrado por los Accionantes y el trasegar procesal tenemos por tales los siguientes:

1.- El Presidente de la República, junto con el Ministro de Trabajo y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, expidieron los Decretos nros 1779 y 1780 de 2020, los cuales establecieron, respectivamente, el "*Reajuste de asignación mensual miembros del Congreso*" (previendo un aumento salarial del 5.12%, para tal Corporación en el año 2020), y el "*Reajuste de la escala salarial para el año 2021*" (Para sus empleados). Así mismo, expidieron los Decretos 1785 y 1786 de 2020, los cuales establecieron el aumento general al salario mínimo y al subsidio de transporte en un 3.5%.

2.- Aun cuando el Presidente manifestase haber cumplido con *"superar la meta de un millón de pesos como mínimo"*, indicó la parte actora que tal declaración no es real, pues señaló que el aumento porcentual al subsidio de transporte, pese a que es un emolumento integrador en el cálculo liquidatario de algunas prestaciones sociales, tiene como objetivo suplir el gasto que genera el desplazamiento del trabajador desde su residencia hasta su lugar de trabajo.

[1] Folios 2 y ss; 18 y ss; 30 y ss; 42 y ss; 54 y ss; 66 y ss. La paginación corresponde al archivo de pdf del expediente al que tuvo acceso el magistrado sustanciador, el cual le fue enviado a su correo electrónico institucional el 14 de enero de 2021.

3.- Se hizo hincapié en los mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta el pueblo colombiano para ejercer su soberanía, indicando que se encuentran contemplados en el Artículo 103 de la Carta Magna colombiana. No obstante, a juicio de los gestores "*el pueblo no es soberano de nada*", pues indica que en el escenario de una convocatoria a una Constituyente, esta iniciativa reside en la titularidad de las ramas del poder público, lo que traduciría a la subyugación del pueblo a este eje.

4.- En virtud de lo expuesto, considera el extremo convocante que las decisiones adoptadas por el alto gobierno "*MENOSCABAN DERECHOS FUNDAMENTALES DE EQUIDAD Y DE IGUALDAD*", y por ello se requiere una reforma constitucional en la que se garantice la igualdad al momento de acordarse el acrecentamiento salarial anual, estableciendo que los trabajadores y pensionados no reciban un menor aumento porcentual en su salario al de los congresistas.

5.- Refieren los Accionantes que el Decreto 1779 de 2020 dispuso un aumento salarial del 5.12% por la anualidad 2020 (reconociendo el reajuste y diferencias salariales para los congresistas durante aquel año), situación con la que se encuentran en desacuerdo, pues aducen que en el transcurso del 2021 se expedirá nuevamente un Decreto en el cual se les estipule el reajuste salarial de dicha vigencia, lo que consideran un escenario desigual e inequitativo respecto del aumento realizado a los pensionados y trabajadores.

6.- Se indica que en el caso de un pensionado que recibe su haber mensual basado en el smlmv, realmente percibe una suma inferior a tal cantidad, toda vez que de este ingreso se realiza el descuento del aporte a salud, situación que contradice el postulado de que ningún pensionado recibirá una mesada inferior al SMLMV. Lo que se concluye afirmando que "*Según el DAFP el aumento real del salario, descontando la inflación fue de 1.32% de restar al reajuste del 5.12% la inflación del 3.8% del año 2019. O sea que como a los pensionados que nos incrementaron para el 2020 el 3.8%, el aumento real fue del CERO%, y se sintetiza EN QUE NO HUBO PODER ADQUISITO DE LA MONEDA*".

7.- Refieren que la proporción del aumento salarial prevista para un trabajador y un pensionado, refleja una diferencia abismal comparada con el ajuste efectuado al salario de un congresista, situación que denota una inexistente equidad entre los

ajustes realizados. Lo anterior, bajo el entender de que una persona perteneciente a la clase “obrera” (trabajadores y pensionados) devengarán un smlmv de $ 908.526.oo pesos, y un congresista recibirá $34.417.000 pesos al mes. Lo que en índices se traduce a un aumento del 3.5% para aquellos trabajadores de clase obrera, y un 5.12% para el sector gobernante.

8.- Se adujo que el alto gobierno incluyó el auxilio de transporte como parte del aumento, pese a que solo es factor de liquidación para algunas prestaciones y se devenga con una finalidad especifica: con la intención de crear una “ilusión óptica” para el público de la existencia de un incremento salarial superior al $1.000.000.

9.- Se expusieron conceptos y enfoques críticos sobre principios constitucionales de igualdad, equidad y soberanía del pueblo en el contexto del aumento salarial de los congresistas, en contraposición al aumento salarial de los trabajadores y pensionados. Tal comparación señala la ausencia tales pilares básicos del Estado Social de Derecho.

10.- Advirtió la parte actora que no era dable apelar por el ejercicio de otros medios de acción, como lo son, la demanda de inconstitucionalidad y la acción de cumplimiento, toda vez que en el acontecer de la vacancia judicial hasta en 11 de enero de 2021, no era posible el acceso a las sedes judiciales, y porque por versar el presente asunto sobre un conflicto constitucional, el tramite debe someterse a un “*ipso iure absque mora”.*

11.- Se solicitó como medida cautelar “*que ORDENE AL GOBIERNO NACIONAL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y MINISTROS ACCIONADOS, Suspender el aumento del salario del 5.12% al congreso, o en su defecto, que DICHO PORCENTAJE, sea el mismo al Salario Mínimo y a los Señores Pensionados de Colombia*”, la cual, según los peticionarios, se acompasa con los mandatos legales, expuestos textualmente en el escrito de tutela, consignados en el artículo 14 y 100 de la Ley 100 de 1993 (reajuste de pensiones) y 80, 82 y 138 de la Ley 1753 de 2015.

12.- Sumado a la exposición normativa que funda la medida cautelar solicitada, se procede a efectuar el relato corto de una intervención del señor Viceministro de Hacienda para la estación radial de Caracol Radio, en la cual supuestamente opinó:

"*Lo cierto es que los pensionados que han cometido el grave y perverso delito económico de ganar más de un (1) SMMLV van rumbo a lo que tienen planeado los sistemas económicos a nivel mundial, que desaparezca la clase media (sándwich) y solo existan RICOS y POBRES*". Acto seguido, exponen los solicitantes lo que a su juicio cubriría el subsidio que creó el Gobierno Nacional por el valor de $300.000 pesos, ello junto con la destinación que se daría al salario mínimo devengado, de lo que concluyen que no suple las necesidades básicas de los trabajadores y su valor no se ajusta a los deberes y/o fines proteccionistas para con la familia y sus necesidades.

13.- En los hechos expuestos en las acciones, se constata la existencia de una serie de apreciaciones subjetivas en torno al monto contrastado del salario y reajuste entre los trabajadores rasos, congresistas altos funcionarios del Estado, exposición que es acompañada con datos y reportes descriptivos sobre lo que supone un déficit en el alcance del nuevo salario y las rentas básicas que se suplen y desprenden de este. Así mismo, señaló otro aspecto "defectuoso" del funcionamiento público: los concursos del estado.

14.- Concluyó la parte actora que ante la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, equidad, dignidad humana y debido proceso, es menester que se ordene la suspensión del aumento fijado para los congresistas, o, en su defecto, que se mantenga el aumento del 5.12% del salario de tal Corporación, bajo la condición de amentar en igual proporción porcentual el salario mínimo de los trabajadores y pensionados.

Peticiones. -[2]

En amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, debido proceso, igualdad, poder adquisitivo de la moneda y mínimo vital y móvil, los Accionantes solicitaron que se ordene, al Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministro de Trabajo y Director del Departamento Nacional de Planeación, "*suspender los efectos del decreto 1779 de 2020 este 24 de diciembre, que determina el aumento al salario de los congresistas en Colombia en un 5.12%. (Aumento del Salario Congresistas del año 2020).".*

[2] Folios 10 y 11; 25 y 26; 37 y 38; 49 y 50; 61 y 62; 73 y 74.

Así mismo, pretenden con esta acción constitucional que se ordene a los mencionados funcionarios dar aplicación a los principios de igualdad y equidad, respecto del Decreto 1785 de 2020, (Aumento del Salario Mínimo 3.5%) y Decreto 1786 de 2020 (Aumento del Subsidio de Transporte 3.5%), con la finalidad de adecuar el ajuste salarial, en igual proporción al porcentaje estipulado en el Decreto 1779 de 2020 y adecuar el incremento de los haberes pensionales, es la misma simetría establecida por el Decreto 1779 de 2020.

ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE.

Admisión.-

El 14 de enero de 2021[3] se admitió la acción de tutela por cumplir con las exigencias mínimas, se ordenó su notificación y corrió traslado para que en el término de dos días los Accionados se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones, y ejercieran su derecho de contradicción y defensa respecto de los planteamientos previstos en la acción de referencia. Así mismo, se negaron las pruebas solicitadas y la medida cautelar requerida por el extremo actor.

Mediante auto fijado el 15 de enero[4] cursante, se requirió a las Accionantes informaran su condición de pensionados, junto a ello, el respectivo soporte que respaldase tal condición. Posteriormente, a través de constancia secretarial[5] del 15 de enero, se emitió respuesta al requerimiento, mediante el cual arguyen ser pensionados que se acogieron a una convocatoria a nivel nacional auspiciada por UCOLPENCOLOMBIA, en la cual se firmó una tutela en pro de la defensa de sus derechos.

El día 18 de enero hogaño se decidió vincular al trámite de tutela al CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA a través del señor Presidente del Senado, a fin de que ejerciera el respectivo contradictorio dentro de la presente acción constitucional[6].

[3] Folio 79 a 81.
[4] Folio 118.
[5] Folio 132 a 133.
[6] Folio 188 y 189.

RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS EN LO RELEVANTE.

Presidente de la República y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República[7].

Respecto al ejercicio de contradicción y defensa, la apoderada de la Presidencia de la República, requirió, en primer lugar, declarar la improcedencia de la acción impetrada o desvincular a su prohijada del trámite constitucional, bajo el argumento de la inexistencia de vulneración a los derechos fundamentales invocados.

Adujo que la acción de tutela es un mecanismo de protección a los derechos fundamentales cuando estos resultaren amenazados por un agente público o por un particular, por lo que ante la ausencia de una acción ejecutada por una autoridad pública no habría lugar a declarar la responsabilidad respecto de la presunta vulneración alegada, y que en el caso bajo estudio, no fue probada la concurrencia de un menoscabo a los derechos de los Accionantes.

Señaló la ausencia del requisito de subsidiariedad establecido en el Artículo 86 de la Constitución Política y conceptualizado por pronunciamientos de la Corte Constitucional. Conforme a ello, precisó que ante la controversia suscitada existe otro mecanismo idóneo al cual pudo recurrir el extremo actor, como es el caso de la acción de nulidad, la cual se contempla en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En esa línea, recalcó que en el escrito no se alegó ni probó el ejercicio de la acción de tutela como medio transitorio en pro de evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

Armonizó la anterior posición con el argumento jurisprudencial de la sentencia SU-355 del 11 de junio de 2015 de la Corte Constitucional, mediante la cual se finiquitó "*respecto de la improcedencia de la acción de tutela cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, que además permite desde el inicio del proceso obtener la suspensión de un acto administrativo*". Acorde a los lineamientos expuestos, reiteró la solicitud de declaratoria de improcedencia del trámite de tutela, por existir otro mecanismo idóneo para acometer el Decreto 1779 de 2020, lo que expone la falta de subsidiariedad del trámite.

[7] Folio 134 y ss.

Alegó la falta de legitimación por pasiva del señor Presidente de la Republica como agente infractor, bajo la precisión de que correspondía a los actores demostrar "*la presunta afectación de derechos se presenta como una consecuencia de una actuación específica de la entidad demanda en el proceso*", y a juicio de este extremo pasivo, el menoscabo alegado no guarda conexidad con la dependencia presidencial, lo que en suma se traduce en la improcedencia de la acción. Como sustento de lo señalado, referenció la estructura funcional del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y la figura presidencial, tal y como lo contempla el ordenamiento legal establecido en las leyes 1ª de 1958, 55 de 1990, 489 de 1998 y el Decreto 1784 de 2019.

De la normativa organizacional referida en el escrito, sintetizó que las funciones del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, "*se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al señor Presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones*", precisión que se compagina con la labor del representante legal de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, la cual la ejerce el Director de dicha dependencia, quien en resumidas cuentas, se encarga junto con el Departamento Administrativo, de asistir logística y administrativamente al Jefe de Estado en el desarrollo de sus funciones como alto mandatario estatal.

Respecto de la competencia presidencial, aseveró la accionada que el Presidente "*no es representante legal ni judicial de entidad alguna*", pues para ello está el representante legal de la dependencia presidencial. Así las cosas, aclaró que el señor Presidente de la República y la Presidencia de la República no son la misma persona, deslindando las funciones de cada uno, puesto 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*." Estas precisiones resaltan la falta de legitimación por pasiva en lo que respecta a la presunta vulneración de los derechos aparentemente conculcados.

Con base en las consideraciones anteriores, solicitó que se declare la improcedencia de la acción y/o se desvincule a la Presidencia de la Republica de la acción de tutela, ello, por no existir hecho dañino atribuible a la accionada.

Procuraduría General de la Nación[8].-

En respuesta al requerimiento efectuado, citó contenido literal del artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, para argüir que las actuaciones presuntamente transgresoras, la cuales son objeto de controversia y expuestas ante el fallador, deben contener la identificación correcta de la persona o autoridad que ha vulnerado o amenaza esas garantías fundamentales.

Asi mismo, trajo a colación apartes del Auto de fecha 8 de marzo de 2001 expedido por la Corte Constitucional, para con fundamento en lo citado solicitar la declaratoria de falta de legitimación en la causa por parte de esta entidad, pues a su juicio, dicha dependencia no ha adelantado actuación alguna en detrimento de los intereses de los accionantes.

Por lo anterior solicitó la desvinculación de la Procuraduría General de la Nación del trámite de tutela.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público[9].-

Inicialmente realizó un breve resumen de los hechos que originaron la acción que hoy se estudia. Respecto de ello, manifestó que la acción incoada no cumple con los requisitos de procedencia pues la parte actora no está facultada por activa para ejercer tal acción, y no se acreditó el cumplimiento del requisito de subsidiariedad ni la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Bajo ese mismo lineamiento, aseveró que el objeto génesis de la acción recae sobre actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, razón por la cual el mecanismo interpuesto resulta improcedente.

Con fundamento en apartes de pronunciamientos jurisprudenciales, aseguró que no obra acto u omisión alguno proveniente de las entidades accionadas que denote la vulneración los derechos fundamentales individuales del extremo accionante, toda vez que no establece de qué manera los decretos denunciados vulneran sus derechos fundamentales individuales, ni mucho menos se acredita la inclusión al grupo poblacional de trabajadores que perciben un salario mínimo o del grupo

[8] Folio 150 y ss; 180 y ss.
[9] Folio 158 y ss.

poblacional de pensionados, por lo que no se evidencia ni se acredita vulneración alguna a los derechos fundamentales individuales.

Seguidamente enfiló su defensa a la falta de legitimación en la causa por activa que se les atribuye a los convocantes, ello, bajo la configuración de dos presupuestos: el primero, alude a que a pesar que las pretensiones de los accionantes pretenden el amparo de sus derechos fundamentales, en los hechos no se especifica o acredita de qué manera los Decretos en mención vulneran sus derechos fundamentales individuales; y para el segundo, señala que las pretensiones de su escrito de tutela están dirigidas a los "*trabajadores que devengan un salario mínimo*" y a los pensionados, cuyos derechos presuntamente se ven amenazados por los Decretos controvertidos, mas no acredita el cumplimiento de los presupuestos para que en calidad de agentes oficiosos o apoderados, promuevan la protección de los derechos fundamentales de tales grupos poblacionales.

Respecto del requisito de subsidiariedad e inexistencia de un perjuicio irremediable, indicó, que los convocantes contaban con mecanismos ordinarios e idóneos para el amparo de sus derechos fundamentales, los cuales alegan son transgredidos por los Decretos 1779, 1780, 1785, 1786 del 2020. Para someter a control de legalidad los actos expedidos, se cuenta con mecanismos ordinarios idóneos para buscar el amparo de sus derechos fundamentales, como lo son los medios de control de nulidad, nulidad por inconstitucionalidad y nulidad y restablecimiento del derecho previstos en los artículos 137, 135 y 138 del CPACA.

Así mismo, no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable, puesto que sólo se indicó que la acción de tutela era un mecanismo más expedito, ya que la suspensión de términos por vacancia judicial de los mecanismos ordinarios impedía una garantía de sus derechos. Ante dicho argumento, señala que ya culminó el periodo de vacancia judicial y en el ejercicio de los mecanismos ordinarios anteriormente enunciados, la accionante cuenta con la posibilidad de solicitar el decreto de medidas cautelares que garantice la efectividad de sus derechos mientras el juez competente decide de fondo el asunto.

Respecto a la improcedencia de la acción en titularidad del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, se reiteró el postulado aplicado en los acápites anteriores, esto es, que la acción debe dirigirse al agente que cometió la omisión o

vulneración del derecho, de suplir tal requisito, incidiría la falta de legitimación por causa pasiva al ser la dependencia y/o agente equivocado a llamar a responder, lo anterior, bajo la postura de la defensa al alegar que su prohijada no ha conculcado u amenazado los derechos fundamentales de los accionantes.

Conforme a los argumentos expuestos y a las normas citadas, se solicitó la absolución del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO en lo que respecta al trámite de tutela.

Departamento Nacional de Planeación[10].-

Precisa la defensa que se opone en su totalidad al petitum de las accionantes, por considerar que el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP), no es la entidad encargada de satisfacer las pretensiones del extremo activo en lo que respecta a la suspensión de los efectos de los Decretos 1785, 1786 y 1779 de 2020 por los cuales se reajustaron el salario mínimo y el de los Congresistas y fijar el aumento de las pensiones. Tal postura se resguarda en que el DPN no tiene competencia legal ni funcional (bajo los parámetros de la ley y el Decreto 1082 de 2015 y el Decreto 2189 de 2017) para ejercer el reajuste de los salarios ni de las pensiones.

Bajo la línea argumentativa funcional, aclara la entidad que el DPN hace parte del Subsistema de planeación, para lo cual coordina la ejecución de la inversión conforme a los planes y programas, como parte de la política del Gobierno definida a partir del Plan de Desarrollo, lo cual se concreta en las funciones sobre la programación y seguimiento a la inversión pública. Esta concepción se traduce en que el DNP no es la entidad incidente en el reajuste de los salarios ni de las pensiones, razón por la cual no tiene competencia para responder por las pretensiones incoadas.

Alegó la improcedencia de la acción bajo lo reglado por el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 5º, el cual reza que; *"La acción de tutela no procederá cuando se controviertan actos de carácter general, impersonal y abstracto*", dicho apartado se acompasa a la controversia expuesta por los actores. Así mismo, indicó este extremo procesal que los convocantes no solo contaban con otros medios ordinarios

[10] Folio 211 y ss.

de defensa para la consecución de sus pretensiones, sino que omite probar la existencia de un perjuicio irremediable que amenace gravemente algún bien jurídicamente tutelado.

De los decretos controvertidos 1785, 1786 y 1779 de 2020, refirió que se promulgaron bajo la dirección de los lineamientos y facultades legales, por tanto, gozan de la presunción de legalidad. Así mismo, indica que al estar sometidos al control de legalidad, corresponde al Juez natural pronunciarse sobre la suspensión provisional de sus efectos jurídicos. Por otra parte, señaló la accionada que por vía normativa de la Ley 278 de 1996, corresponde a la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales contemplada en el artículo 56 de la Constitución Política, "*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*".

Lo anterior, fue abordado de la siguiente manera: en primer lugar, teniendo presente la cifra oficial del último dato del PIB, correspondiente al tercer trimestre de 2020, la proyección anual de la variación del IPC para el año 2020 y la información suministrada por el DANE y el Banco de la República, tales datos fueron sometidos a discusión por una propuesta de reajuste ante la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, con quien aduce, no se alcanzó un acuerdo, razón por la cual se apeló por dar aplicación al 2º inciso del parágrafo del artículo 8º de la Ley 278 de 1996, que se concretó en la expedición de los decretos demandados en la tutela.

En lo concerniente al Decreto 1779 de 2020, señaló el artículo 187 de la Constitución Política, destacando a continuación que los fundamentos esgrimidos por los actores son subjetivos y carecen de soporte que cuestionen las decisiones del Gobierno Nacional. Consecuencialmente, apuntó que la expedición de los decretos 1785, 1786 y 1779 de 2020 se ciñó al cumplimiento de disposiciones legales del reajuste salarial, trámite dentro del cual el DPN no tuvo incidencia alguna.

En acápite adicional indicó que en múltiples despachos judiciales a nivel nacional se presentó el mismo escrito (replica idéntica), las cuales está referenciadas bajo los siguientes radicados: 17001221300020210000 1-00 (Tribunal Superior del

Distrito Judicial de Manizales); Nro. 2021-0004 (Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá); 2021-0018T (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga); 2021-0004 (Tribunal Administrativo del Quindío) y 2021-0016 (Tribunal Administrativo de Popayán).

Finalmente solicitó que se excluyera al DPN de cualquier responsabilidad derivada resultante de la acción en curso, o en su defecto, denegar las suplicas pretendidas con el escrito de tutela, toda vez que considera que se ha cumplido con las actividades propias de su competencia y no es responsable de la violación de ningún derecho fundamental.

Ministerio del Trabajo[11].-

Refirió que los planteamientos expresados por los accionantes obedecen a apreciaciones subjetivas, y, por tanto, se opone en su totalidad a lo pretendido por dicho extremo, alegando con ello la improcedencia de la acción al considerar que el ejercicio de la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para la protección invocada, incluyendo la medida cautelar de suspensión, solicitada.

Respecto de esta última, dijo que las medidas cautelares no se tramitan por vía tutela, pues este procedimiento se encuentra reglado en el artículo 238 de la Constitución Política, para lo cual citó su tenor literal, normativa que concordó con lo reglado por los artículos 229, 230 y 231 de la Ley 1437 de 2011, que aluden a la procedencia de las medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, concluyendo que proceden cuando se presenta la violación de las normas invocadas como presuntamente vulneradas. Enfatizó que lo requerido por los convocantes (suspensión de los Decretos, 1779 y 1785 del 2020) recae en aspectos no susceptibles de debate en sede de tutela, como quiera que para declarar la suspensión de dicho Decretos existe el medio idóneo circunscrito a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Resaltó la improcedencia de la acción por considerar que la tutela no es un mecanismo idóneo para la controversia de los actos alegados, pues atribuye la existencia de un medio propicio y adecuado para la consecución de aquel fin, para lo cual trajo a cita varios pronunciamientos relacionados en esta figura.

[11] Folio 223 y ss.

En un segundo estadio de análisis, abordó el origen del incremento al salario mínimo mensual legal vigente, el cual, señala, deviene de una norma diferente a la que dispone el incremento del salario de los congresistas, por lo que son las etapas que se deben evacuar para fijar de manera concertada el salario mínimo legal vigente para cada anualidad. No obstante, se dispuso que si hasta el 30 de diciembre de cada año no hay concertación sobre el tema, será el Gobierno Nacional quien lo establecerá con base en parámetros como la meta de inflación del siguiente año, la productividad, la contribución de los salarios al ingreso nacional, el incremento del PIB y el IPC del año que termina.

Con relación al incremento salarial a los Congresistas, se indicó que tal *ítem* se encuentra regido, entre otras disposiciones, por el artículo 187 de la Constitución Política. De lo expuesto, concluyó que el incremento de la asignación mínima mensual legal vigente y, el aumento del salario de los honorables Congresistas, son decisiones discrecionales del señor Presidente de la Republica, pues cada una de ellas obedece a parámetros como ponderaciones que deben ser tenidas en cuenta para realizar el respectivo incremento.

Respecto del derecho a la igualdad que aduce la parte actora como conculcado, afirma esa dependencia ministerial que no obra evidencia ni se detalló fácticamente ningún elemento que permita al fallador constitucional observar la existencia de un contexto discriminatorio que permitiera hacer el respectivo estudio en sede de tutela para concluir la vulneración de dicho derecho, y que es por ello que lo pretendido por la contraparte resulta improcedente.

En consonancia al estudio de procedencia de la acción como mecanismo transitorio, resaltó la ausencia del requisito configurativo de procedibilidad, tal y como es, la amenaza de un perjuicio irremediable, toda vez que a la luz de la jurisprudencia T-1067 de 2007 señala que "*el juez de tutela no está en la capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia en el presunto daño irremediable, pues no basta con la afirmación de ocurrencia del mismo, sino que es necesario que el afectado explique en qué consiste dicho perjuicio*".

Descendiendo a la causal de la falta de legitimación en la causa por activa de los actores, refirió que las partes deben tener interés sustancial en el litigio, de tal manera que quien lo tenga es a quien habilita la ley para actuar procesalmente.

En el último acápite se refirió lo ateniente a la improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos, precisando que no es procedente la acción de tutela como mecanismo principal y definitivo para proteger derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, toda vez que para controvertir su legalidad, se prevén las acciones contenciosas administrativas, en las cuales se puede solicitar desde la demanda como medida cautelar la suspensión provisional del acto. Como muestra de lo expuesto, señaló el artículo 135 del CPACA, el cual establece el medio de control de Nulidad por Inconstitucionalidad, acción idónea para controvertir un acto administrativo de tipo general y abstracto, a través del cual la persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica puede plantear todo su desacuerdo ante su juez natural.

Finalmente, solicitó que se negara por improcedente la acción propuesta en lo que respecta a su prohijada, ello, por encontrase no configurada una situación de vulneración ni de peligro a ningún derecho fundamental de los accionantes.

Secretario General del Senado de la República/Congreso de la República[12].-

Señala que según la sentencia T- 013 de 1992, la tutela "*está prevista como un mecanismo complementario, especifico y directo que tiene por objeto la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en una determinada situación jurídica, cuando estos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda planear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo".* Bajo el mismo lineamiento, se alude a la concepción del debido proceso como pilar y derecho fundamental, aplicable en las actuaciones tanto generales (procesales) como judiciales, con la finalidad de "*proteger a las personas contra los abusos y desviaciones de las autoridades, originadas no solo de las actuaciones procesales, sino en las decisiones que adopten y puedan afectar injustamente los derechos e interésese legítimos".*

[12] Folio 288 y ss.

De cara a lo pretendido por la parte actora, señaló que el artículo 150 de la Constitución Política otorga la función al Congreso de la República de expedir las leyes, las cuales son edificadas (procesos legislativos), bajo la incidencia del debido proceso como pilar aplicable a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Por otra parte, expuso el origen normativo de la asignación salarial destinada a los miembros del Congreso de la República, el cual esta reglado por el artículo 187 de la Constitución Nacional. Aunado a dicho pronunciamiento, indicó que el salario devengado por un congresista es proporcional al de los Magistrados de las altas Cortes, cabezas del poder judicial.

Respecto de la improcedencia de la acción, se alegó que la tutela es un mecanismo de naturaleza subsidiaria, residual y autónoma, diseñado con el fin de facilitar un control judicial de los actos u omisiones de los órganos públicos o de los poderes privados que pudieren vulnerar los derechos fundamentales, y por consiguiente, sólo debe ser empleado en caso de vulneración o amenaza a los derechos fundamentales, siempre y cuando no exista otro medio idóneo para ello, o cuando existiendo otros medios de defensa judicial, se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

De forma complementaria agregó que previendo la existencia de otros medios de defensa para controvertir los actos atacados "*los ciudadanos han de acudir a ellos, cuando son conducentes para conferir una eficaz protección constitucional; es por ello que, quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales debe haber agotado los medios disponibles para el efecto*".

Así las cosas requirió la exclusión del Congreso de la Republica de la acción en curso.

División Jurídica del Senado de la República[13].-

Refiere que no le constan los hechos que originaron el trámite en cuestión, máxime que la dependencia convocada funge dentro del trámite constitucional en calidad de

[13] Folio 302 y ss.

vinculada, y así mismo, la descripción de los acontecido, obedece a un proceso ajeno a las actuaciones del Senado de la República.

Alega la defensa que su custodiada carece de legitimación o aptitud jurídica dentro de la presente para responder frente a las pretensiones del accionante dentro del trámite, pues el Senado de la República no incurrió en ninguna acción u omisión que ocasionara la vulneración de algún derecho fundamental de los demandantes. Señala la configuración de la falta de legitimación por causa pasiva de la entidad, por cuanto "*los accionantes no dirigieron su acción de tutela contra el Senado de la República pues los mismos entienden y consideran que no ha sido ninguna acción u omisión de esta Corporación la que pusiera en peligro o afectara sus derechos fundamentales, y, en segundo lugar, no se puede inferir ni de los hechos, ni de las pruebas aportadas acción u omisión alguna de esta entidad en el mismo sentido*".

Respecto del factor de subsidiariedad se dijo que, a la luz del artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela solo es procedente cuando el gestor no disponga de otro medio de defensa judicial. No obstante, en el caso presentado se prevé la existencia de otros mecanismos de control de legalidad de una norma, tales como I) Acción de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional (Artículo 241 C.P.) y II) Acción de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia la tiene el Consejo de Estado (artículo 237 C.P.), considerando por ende que la acción de tutela no procede en el contexto de lo pretendido, toda vez que sólo puede ser interpuesta de manera residual al agotamiento de todos los medios de defensa o, dejándose de tramitar los mismos, cuando se esté en presencia de un perjuicio irremediable.

En lo referente al salario que devengan los miembros del Congreso, referenció el contenido y explicación del artículo 187 de la Constitución Nacional (asignación salarial de los congresistas). No obstante, refiere, la fijación del salario de los miembros del Congreso de la República está a cargo del Gobierno Nacional, la cual se hace con la información enviada por la Contraloría General de la República. Por lo tanto, considera que bajo ninguna circunstancia puede concederse algún tipo de amparo que vaya en contra del Senado de la República, por lo que solicita que se niegue la acción por configurarse su improcedencia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia. -

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona es competente para conocer de la presente acción de tutela según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 y por lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017.

Problema Jurídico. -

Corresponde a esta Corporación determinar la procedencia de la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales que los accionantes alegan como vulnerados por parte del PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, el MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, el MINISTRO DE TRABAJO, el DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y el PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, con ocasión de la expedición de los Decretos nros. No. 1779 y 1780 de 2020, los cuales fijaron el reajuste salarial para miembros y empleados del Congreso, respectivamente. Lo anterior, en contraste con la expedición de los Decretos 1785 y 1786 de 2020, por los cuales se fijó el reajuste del smlmv y el subsidio de transporte. porcentajes que aduce la parte actora, son desiguales e inequitativos.

Subsidiariedad. -

Sobre este criterio, que controla el ejercicio suplementario de la acción de tutela, ha señalado la Corte Constitucional:

> 44. La acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial efectivo para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de existir tal recurso judicial, se ejerza como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El carácter subsidiario de esta acción "impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales (…) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un

> perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional".
>
> 45. No obstante, la Corte ha advertido que el estudio de la subsidiariedad de la acción de tutela no consiste en una mera verificación formal de la existencia de otros mecanismos judiciales o administrativos. Por el contrario, le corresponde al juez constitucional analizar la situación particular del accionante y los derechos cuya protección se solicita, con el fin de comprobar si aquellos resultan eficaces para la protección de los derechos fundamentales. Por ejemplo, en los asuntos que involucran derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes, el análisis del cumplimiento del requisito de subsidiariedad es menos riguroso, debido al interés superior de los menores de edad, garantizado por el artículo 44 de la Constitución.
>
> 46. De manera reiterada, la Corte ha advertido que el juez constitucional debe determinar si los medios de defensa judicial disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien acude a la acción tutela. Si no es así, puede otorgar el amparo de dos maneras distintas: (i) como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria, y (ii) como mecanismo eficaz de protección de los derechos fundamentales. La primera posibilidad implica que, si bien las acciones ordinarias pueden proveer un remedio integral, no son lo suficientemente expeditas para evitar un perjuicio irremediable. La segunda, que el medio de defensa ordinario no ofrece una solución integral para la protección de los derechos fundamentales comprometidos.
>
> 47. La existencia de las otras vías judiciales debe ser analizada en cada caso concreto, en cuanto a su eficacia. Si no permiten resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrecen una solución integral para el derecho comprometido, es procedente la acción de tutela como mecanismo de amparo definitivo de los derechos fundamentales invocados[14].

Con ese lineamiento, le corresponde a esta Corporación determinar i). - si existe otro mecanismo de defensa judicial, ii). -si de existir brinda protección "eficaz y completa", y finalmente, si no es así, iii). - determinar si se debe otorgar el amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o como "mecanismo de amparo definitivo de los derechos fundamentales invocados".

Procedencia excepcional de la acción tutela contra actos administrativos[15]

Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones por la Corte Constitucional, la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales

[14]Corte Constitucional, sentencia T 091 de 2018.
[15] T-030 de 2015

de las personas que están siendo amenazados o conculcados[16]. Ello en consonancia con los artículos 86 de la Constitución, y 6º numeral 1, del Decreto 2591 de 1991, que establecen como causal de improcedencia de la tutela: *"[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante".*

El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción. El carácter supletorio del mecanismo de tutela conduce a que solo tenga lugar cuando dentro de los diversos medios que pueda tener el actor a su alcance no existe alguno que sea idóneo para proteger objetivamente el derecho que se alegue vulnerado o amenazado[17]. Esta consideración se morigera con la opción de que a pesar de disponer de otro medio de defensa judicial idóneo para proteger su derecho, el peticionario puede acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[18]. De no hacerse así, esto es, actuando en desconocimiento del principio de subsidiariedad, se procedería en contravía de la

[16] Ver, entre otras, las sentencias SU-712 de 2013, SU-617 de 2013, SU-646 de 1999, T-007 de 1992.
[17] Así, por ejemplo, en Sentencia T-106 de 1993, se ve esta postura de la Corte Constitucional desde sus inicios:
"*El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la 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.*"
[18] En este sentido, por ejemplo, esta Corte, en la sentencia T-983 de 2001, precisó:
"*Esta Corporación 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 como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, la Corte ha hecho énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección que no debe superponerse ni suplantar los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico.*"

articulación del sistema jurídico, ya que la protección de los derechos fundamentales está en primer lugar en cabeza del juez ordinario[19].

La Corte Constitucional ha expuesto que, conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable. Al respecto se ha establecido:

> "La Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo."[20]

Así, 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.

No obstante, debe atenderse que la misma Corte atendiendo cada caso concreto, ha señalado que la tutela *"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"*. Sólo en estos casos el juez puede hacer uso de la facultad excepcional consistente en ordenar la inaplicación del acto para el caso concreto,

[19] Cfr. Sentencia T-1222 de 2001
[20] Sentencia T-514 de 2003, reiterado en sentencias T-451 de 2010 y T- 956 de 2011

con un carácter eminentemente transitorio mientras se produce la decisión de fondo por parte del juez competente[21].

La Corte, en abundante jurisprudencia[22], 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[23], y en segundo lugar admite que, excepcionalmente es procedente cuando existe un perjuicio irremediable.

También señala la Corte Constitucional que *"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*"[24].

Sentado lo anterior, corresponde aclarar aquellos eventos que la jurisprudencia constitucional ha determinado como perjuicio irremediable[25]. En relación a este tema, la Corte Constitucional ha explicado que tal concepto *"está circunscrito al grave e inminente detrimento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables, para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho*"[26].

Asimismo, esa alta Corporación ha señalado como elementos configurativos del perjuicio irremediable los siguientes:

---

[21] [37] Cfr. sentencia SU-037 de 2009
[22] [38] Cfr., entre otras, las sentencias SU-037 de 2009, T-111 de 2008, T-1073 de 2007, T-645 de 2006, T-1015 de 2005, T-435 de 2005, T-1098 de 2004, T-1497 de 2000, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-287 de 1997, T-31 de 1993.
[23] [39] Cfr., entre otras, la Sentencia SU-1052 de 2000.
[24] C 132 de 2018
[25] Ver por ejemplo las sentencias T-743 de 2002, T-596 de 2001, T-215 de 2000. Esto fallos resuelven casos en los cuales el actor incoaba una acción de tutela en contra de una sanción disciplinaria, por violar, entre otros, su derecho al debido proceso; en cada uno estos procesos, existía la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para la protección del derecho al debido proceso. Por esto, el criterio utilizado por la Corte para decidir la procedencia de la tutela fue si existía o no un perjuicio irremediable, con el fin de tramitar el expediente de tutela como un mecanismo transitorio mientras que eran decididos los procesos en la jurisdicción contencioso administrativa. En el mismo sentido, ver también las sentencias T-131 A de 1996, T-343 de 2001. De otra parte, la Corte ha establecido que en los casos en los que "*existe violación o amenaza de un derecho fundamental por parte de una autoridad ejecutiva, y no cuenta el afectado con acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, o dentro del trámite de ella no es posible la controversia sobre la violación del derecho constitucional, la tutela procede como mecanismo definitivo de protección del derecho constitucional conculcado", caso que no es aplicable al presente proceso.* Sentencia T-142 de 1995.
[26] Sentencia SU-617 de 2013.

> A). **inminente**: 'que amenaza o está por suceder prontamente'. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. (...)
>
> B). Las **medidas** que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser **urgentes**, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. (...)
>
> C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea **grave**, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. (…)
>
> D). 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. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos[27].

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha elaborado varios criterios para determinar su existencia que se resumen en la inminencia, la gravedad, la urgencia y la impostergabilidad de la intervención[28]:

> **La inminencia**, que exige medidas inmediatas, **la urgencia** que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y **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. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados[29].

En jurisprudencia reiterada, el Tribunal máximo constitucional, ha expuesto el alcance del 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 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

[27] Corte Constitucional, Sentencia T-225 de 1993.
[28] Cfr. Sentencia SU-712 de 2013.
[29] Sentencia T-225 de 1993, reiterados en la sentencia SU-617 de 2013.

> 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[30].

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha previsto que la valoración de los requisitos del perjuicio irremediable, debe efectuarse teniendo en consideración las circunstancias que rodean el caso objeto de estudio, en la medida en que no son exigencias que puedan ser verificadas por el fallador en abstracto, sino que reclaman un análisis específico del contexto en que se desarrollan.

Caso Concreto.-

1.- Dado que los Decretos 1779 y 1780 de 2020, cuestionados en esta actuación, fueron suscritos por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y el Director Administrativo de la Función Pública, *"en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4a de 1992, la Ley 644 de 2001, y en desarrollo del artículo 187 de la Constitución Política" y "en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4a de 1992*", respectivamente, es decir, en ejercicio de las facultades reglamentarias de las que el Gobierno Nacional se encuentra investido, es incontrovertible que constituye un acto administrativo, y su control judicial se realiza por la jurisdicción administrativa a través de los mecanismos judiciales obrantes en el titulo III del CPCA.

Es claro además que tanto la acción de nulidad por inconstitucionalidad prevista en el artículo 135 del CPACA[31] (en consonancia a lo fijado por el artículo 237 de la Constitución Política), como la acción de nulidad consagrada en el artículo 137 de

[30] Sentencia T-1316 de 2001. Estos criterios fueron fijados desde la Sentencia T-225 de 1993 y han sido reiterados en las Sentencias C-531 de 1993, T-403 de 1994, T-485 de 1994, T- 015 de 19 95, T-050 de 1996, T-576 de 1998, T-468 de 1999, SU-879 de 2000, T-383 de 2001, T-743 de 2002, T-514 de 2003, T-719 de 2003, T-132 de 2006, T-634 de 2006, T-629 de 2008, T-191 de 2010 y de forma más reciente en la sentencia SU-712 de 2013.

[31] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 135. Nulidad por inconstitucionalidad. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.
También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.
PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales.

la misma normativa, mecanismos judiciales prevalentes, tienen previsto el decreto de una medida cautelar[32], deprecable desde el inicio del proceso, como es la suspensión provisional.

Verificada la existencia de mecanismos judiciales principales, con opción incluso de medidas cautelares, es superfluo, de acuerdo con la jurisprudencia relacionada, analizar si existe la amenaza de un perjuicio irremediable, requisito ineludible para desplazar al juez natural que los tramita.

En el caso, los accionantes CECILIA AMPARO CARVAJAL VILLAMIZAR, CARMEN CECILIA MATEUS DE RODRÍGUEZ, MARÍA ELIDE VILLAMIZAR DE CARVAJAL, REBECA CARVAJAL VILLAMIZAR, JAIRO HUMBERTO RODRÍGUEZ MATEUS y LUIS EDUARDO MENDOZA, a pesar de invocar la vulneración de sus derechos fundamentales, ni siquiera plantearon la urgencia de la protección solicitada a través de esta vía, desatendiendo la carga que les era exigible[33].

Como se referenció, el perjuicio habilitante del desplazamiento del mecanismo judicial principal debe poderse catalogar como inminente y grave, a punto de hacer impostergable la intervención del juez constitucional de tutela. Sin embargo, en el caso propuesto, en el cual se cuestiona el reajuste salarial de miembros y empleados del Congreso, ni siquiera se avizora la existencia de un daño cualquiera irrogado a los Accionantes para realizar tal ejercicio valorativo. No es claro para la Corporación cómo los tutelantes, quienes dicen ser pensionados, sufrieron menoscabo alguno por el monto del reajuste reconocido a los referidos servidores.

Entonces, por no haberse acreditado la existencia de un perjuicio a los Accionantes, no se suple el requisito de subsidiariedad, por lo que persiste su obligación de

---

[32] Artículos 229 y ss Ley 1437 de 2011.

[33] *"En concurrencia con los elementos configurativos que llevan a determinar que se está en presencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal ha sostenido que, para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, se requiere también verificar que dicho perjuicio se encuentre probado en el proceso. Sobre este particular, ha expresado la Corte que el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable.*

La posición que al respecto ha adoptado esta Corporación, reiterada en distintos fallos, no deja duda de que la prueba o acreditación del perjuicio irremediable es requisito fundamental para conceder el amparo. Por ello, ha señalado la Corte que quien promueva la tutela como mecanismo transitorio, no le basta con afirmar que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable. Es necesario, además, que el afectado 'explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión". Corte Constitucional, sentencia T 436 de 2007.

recurrir a los mecanismos judiciales prevalentes diseñados para ventilar y resolver la cuestión, y en ese orden de ideas, la tutela deberá negarse.

Insatisfecho el requisito de subsidiariedad, por sustracción de materia no se analizará ninguno de los requisitos conjuntivos que permitirían el estudio de fondo de la acción.

En mérito de lo expuesto, la SALA ÚNICA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA.

R E S U E L V E

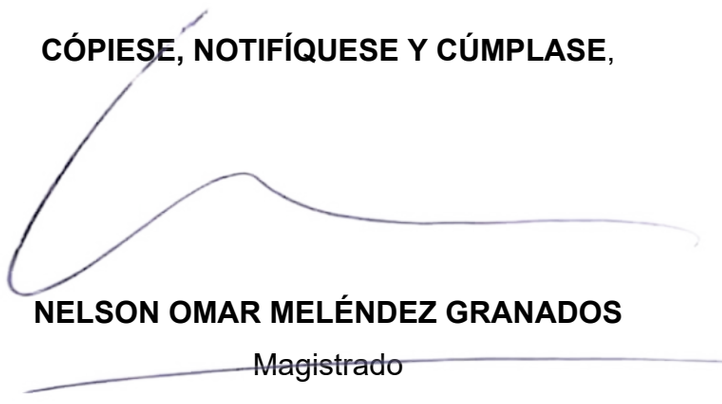
PRIMERO: NEGAR POR IMPROCEDENTE el amparo pretendido por los señores CECILIA AMPARO CARVAJAL VILLAMIZAR, CARMEN CECILIA MATEUS DE RODRÍGUEZ, MARÍA ELIDE VILLAMIZAR DE CARVAJAL, REBECA CARVAJAL VILLAMIZAR, JAIRO HUMBERTO RODRÍGUEZ MATEUS y LUIS EDUARDO MENDOZA, de conformidad a la parte motivada de la decisión.

SEGUNDO: COMUNICAR lo decidido a los interesados, de la forma prevista en los articulo 16 y 30 del Decreto 2591 de 1991.

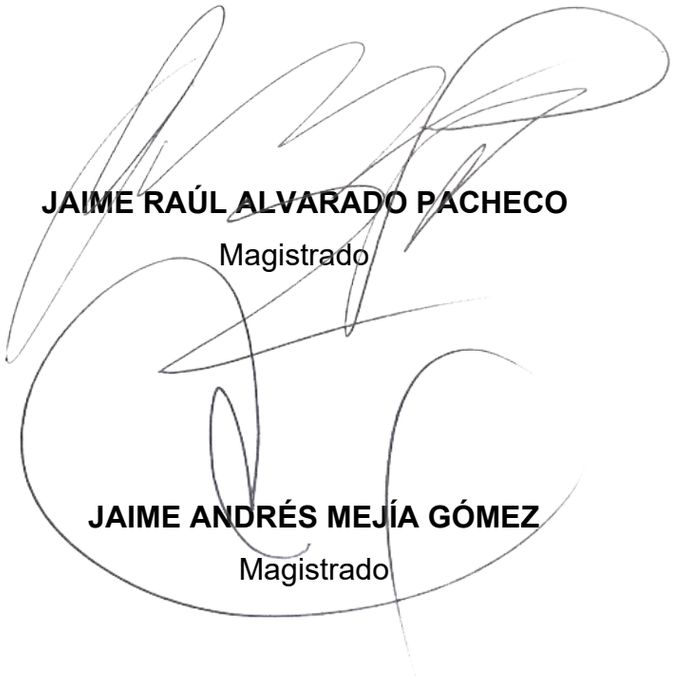
TERCERO: De no ser impugnada la presente decisión, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La presente decisión fue discutida y aprobada en sala virtual realizada el 28 de enero de 2021.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS
Magistrado



JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO
Magistrado

JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ
Magistrado