

Sentencia T-207/21

Referencia: Expediente T-7.861.448.

Acción de tutela instaurada por María Flor Elia Huepe, María Estella Hernández Andrade y Luz Amparo Gerardino de Castro en contra del Tribunal Superior de Neiva Sala Civil, Familia y Laboral¹.

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., primero (1) de julio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Alberto Rojas Ríos, la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger² y el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

¹ La Corte Suprema de Justicia, Sala laboral, mediante auto del 31 de octubre de 2019, vinculó al trámite constitucional al Ministerio de Educación Nacional, a la Secretaría de Educación del Municipio de Neiva, al Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Neiva y a las señoras Policarpa Cuellar, María Elena Oliveros Huepe y Margarita Páramo Hernández.

² En escrito del 23 de noviembre de 2020², la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, manifestó su impedimento para participar en la decisión frente a la acción de tutela objeto de revisión. Mediante Auto del 23 de febrero de 2021, se aceptó el impedimento propuesto y, en consecuencia, el expediente fue remitido a este Despacho.

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 13 de noviembre de 2019 y la Sala Penal de dicha Corporación el día 4 de febrero de 2020, en primera y segunda instancia, respectivamente.

I. ANTECEDENTES

1. El 30 de octubre de 2019, las señoras María Flor Elia Huepe, María Estella Hernández Andrade y Luz Amparo Gerardino de Castro actuando a través de apoderado³, presentaron acción de tutela en contra del Tribunal Superior de Neiva -Sala Civil, Familia y Laboral- por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, al acceso a la administración de justicia, al trabajo y a la seguridad social.

2. Manifestaron las accionantes en el escrito de tutela que en el año 2013, el municipio de Neiva, con el aval del Ministerio de Educación Nacional, adelantó un proceso de homologación y nivelación salarial para empleados administrativos de la educación⁴.

3. Indicaron que el 28 de septiembre del año 2015, el municipio de Neiva aceptó la deuda laboral por concepto de retroactivo de homologación y nivelación salarial a su favor⁵ y que el 7 de diciembre de dicha anualidad, el Ministerio de Educación Nacional⁶ reconoció, certificó y validó la deuda admitida por el municipio en mención.

³ El poder de la señora Maria Flor Elia Huepe se encuentra en las páginas 15-16; el poder de la señora Luz Amparo Gerardino de Castro se encuentra en las páginas 17-18 y, el poder de la señora María Estella Hernández Andrade se encuentra en la página 19 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

⁴ El apoderado de las accionantes refirió que “[e]l proceso de homologación se adelantó conforme a lo dispuesto en el artículo 148 de la ley 1450 de 2011 y, según lo establecido en la ley 60 de 1993, ley 715 de 2001, la directiva ministerial 10 de 2005, y concepto 1607 de 2004 proferido por el Honorable Consejo de Estado (...)”.

⁵ El documento referido se encuentra en las páginas 24, 25 y 26 del escrito digitalizado -en formato PDF- de la acción de tutela. Se advierte que el documento es borroso y no permite una lectura óptima.

⁶ El certificado de deudas laborales del sector educativo -en virtud del artículo 148 de la ley 1450 de 2011-, proferido por el Viceministro de Educación preescolar, básica y media, se encuentra en la página 27 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela. El certificado de viabilidad y certificación de la liquidación de la deuda por homologación se encuentra en las páginas 28 y 29 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela

4. Afirieron que el 5 de diciembre de 2018, a través de apoderado, instauraron demanda ejecutiva laboral⁷ contra el municipio de Neiva, Secretaría de Educación y el Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en el artículo 100 del Código Procesal del Trabajo⁸, para obtener el pago de la deuda laboral por concepto de retroactivo de homologación y nivelación salarial.

5. Expresaron que el proceso correspondió por reparto al Juzgado 3º Laboral del Circuito de Neiva⁹. Mediante providencia del 10 de diciembre de 2018, ese juzgado señaló que “[c]onsiderando el material probatorio obrante en el expediente, el mandamiento de pago demandado ha de ser negado ante la ausencia del requisito de la exigibilidad previsto en el artículo 100 del C P del trabajo y de la seguridad social y, los artículos 422 y 430 del Código General del Proceso”. Preciso que “[s]e pretende tener el pago de retroactivo de la homologación y nivelación salarial, que según la parte demandante fue reconocida, certificada y validada por la NACIÓN-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-, conforme a la certificación expedida por el Secretario de Educación de Neiva, que junto a los demás documentos que aportó la parte actora en este proceso ejecutivo de primera instancia, permiten establecer sin lugar a dudas la existencia de una obligación clara y expresa, pero no exigible, por cuanto el pago está sometido a la existencia de la disponibilidad presupuestal, que si bien es cierto, no fue advertida en la certificación aludida, tal asignación es de carácter legal, y además la parte ejecutante no está probando que para el pago del retroactivo de la HOMOLOGACIÓN Y NIVELACIÓN SALARIAL reclamada en este asunto, exista la respectiva certificación presupuestal para su desembolso” En adición a ello destacó que “[l]a parte actora tampoco aportó al proceso los actos administrativos pertinentes, mediante los cuales se les hubieran reconocido el derecho que reclaman a través de esta vía ejecutiva para que el título ejecutivo cumpla con la totalidad de los requisitos formales y sustanciales (...)”¹⁰.

⁷ Página 30 a 38 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

⁸ Art. 100 Código Procesal del Trabajo, dispone: “[s]erá exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral en firme.”.

⁹ Formato de acta de reparto de la demanda laboral, visible en la página 40 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

¹⁰ Página 41 a 43 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

6. Señalaron las accionantes que presentaron recurso de apelación¹¹ ante el Tribunal Superior de Neiva -Sala Civil, Familia y Laboral-. Dicha corporación confirmó la decisión del juzgado de instancia, mediante providencia del 11 de junio de 2019. Estimó que “[p]ara resolver el interrogante planteado, debe empezar la Sala por decir que para que pueda ser calificado como título ejecutivo, el o los documentos que demuestran la existencia de la obligación deben gozar de dos tipos de condiciones, unas formales, que permiten establecer la autenticidad de los instrumentos aportados como base de recaudo, y que los mismos provienen del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por funcionario judicial, o cualquier otra providencia que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley”. Bajo esa perspectiva, señaló, “el título puede ser singular, porque está contenido en un solo documento o complejo cuando la obligación está compuesta por varias piezas documentales”. A su vez, sostuvo, existen otras exigencias “de contenido sustancial, que exigen que el título ejecutivo contenga una prestación en favor de una persona, la cual debe ser clara, expresa y exigible”. Precisó entonces que “dada la forma propia del trámite de homologación y nivelación salarial del sector educativo y la afectación que de la misma surge respecto del Sistema General de Participaciones, resulta indispensable para la demostración de una obligación clara, expresa y exigible a cargo de las demandadas por tal concepto, aportar como documentos necesarios para la conformación del título ejecutivo, tanto el certificado de disponibilidad presupuestal, el acto administrativo de contenido particular y concreto en el que se establece la homologación del cargo y la nivelación salarial, el acto administrativo de nombramiento, así como el acta de posesión”. Concluyó indicando que “los requisitos de forma y de fondo son necesarios para que exista título ejecutivo, donde los primeros exigen que el documento o los documentos que provengan del deudor y constituyan plena prueba contra él y, los segundos hacen referencia al contenido de los mismos, es decir, que la obligación que se pretende recaudar sea clara, expresa y exigible, los que, al no haber sido satisfechos, conllevan irremediablemente a la denegación de mandamiento ejecutivo”. Por ello, indicó, “la Sala prohíja la decisión a la que llegó la juez de primer grado”¹².

Trámite procesal

¹¹ Página 44 a 47 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

¹² Página 48 a 54 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

7. Mediante auto del 31 de octubre de 2019¹³, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, avocó el conocimiento de la acción de tutela y, dispuso correr traslado de la misma al Tribunal Superior de Neiva - Sala Civil, Familia y Laboral- Así mismo, vinculó al trámite constitucional¹⁴ al Ministerio de Educación Nacional, al Municipio de Neiva -Secretaría de Educación-, al Juzgado 3° Laboral del Circuito de Neiva y a las señoras Policarpa Cuellar, María Elena Oliveros Huepe y Margarita Páramo Hernández.

Respuesta del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva y los vinculados

8. La magistrada ponente del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva manifestó que “[l]a *decisión objeto de la acción de amparo se profirió conforme al marco normativo para el caso concreto, razón por la que se atiene a lo que resuelva la Honorable Corporación*”.¹⁵

9. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional¹⁶ señaló que el amparo instaurado no está llamado a prosperar, toda vez que no se evidenció actuación contraria a los derechos fundamentales de las accionantes. Destacó que la acción instaurada no cumple con los parámetros definidos por la Corte Constitucional para su procedencia frente a providencias judiciales, dado que no se satisfacen los requisitos generales ni específicos.

10. La Secretaría de Educación de Neiva¹⁷ no se pronunció sobre los hechos, argumentando que nunca fueron notificados del proceso ejecutivo laboral adelantado en el Juzgado 3° Laboral del Circuito de Neiva.

¹³ Página 03 del archivo digitalizado- en formato PDF- denominado cuaderno de primera instancia.

¹⁴ *Ibídem*.

¹⁵ Oficio suscrito por la Dra. Gilma Leticia Parada Pulido, Magistrada de la Sala civil, familia y laboral del Tribunal Superior de Neiva. Página 37 del archivo digitalizado – en formato PDF- denominado cuaderno de primera instancia

¹⁶ Oficio 2019-ER-326008, obrante en las páginas 48-55 del archivo digitalizado – en formato PDF- denominado cuaderno de primera instancia, al mismo se le adjuntó la Resolución 007875 del 31 de julio de 2019 mediante el cual se hace un encargo de las funciones del empleo denominado Jefe Oficina Asesora. Página 56 -57 del archivo digitalizado en comento.

¹⁷ Oficio 3396 del 12 de noviembre de 2019, mediante el cual se da respuesta a la acción de tutela. Obrante en la página 68-69 del archivo digitalizado – en formato PDF- denominado cuaderno de primera instancia. A dicho documento se le anexó pantallazo de la consulta de procesos de la Rama Judicial, páginas 70-73 del archivo digitalizado en comento.

11. El apoderado¹⁸ de las señoras Policarpa Cuellar, María Elena Oliveros Huepe y Margarita Páramo Hernández, -quienes fueron vinculadas al trámite constitucional-, advirtió que en procesos ejecutivos similares adelantados ante el Juzgado 1º Laboral del Circuito de Neiva, se adoptaron decisiones contrarias a lo dispuesto por el juez colegiado. Enfatizó la indebida interpretación del artículo 100 del CPT y SS¹⁹, cuando se pretende la ejecución de deudas dinerarias, salariales y prestacionales como las que se ventilan en este trámite.

Sentencias objeto de revisión

12. *Primera instancia.* El 13 de noviembre de 2019, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral²⁰ negó el amparo solicitado. Consideró que la decisión adoptada por el Tribunal accionado estuvo acorde con la normatividad vigente y no se advirtió una actuación arbitraria en la negativa de librar mandamiento de pago.

13. *Impugnación.* Las accionantes, a través de su apoderado, impugnaron el fallo²¹. Insistieron en la indebida interpretación realizada por los jueces de instancia respecto del artículo 100 del CPT y SS lo que, a su juicio, supone una vía de hecho judicial. Ello desconoce la norma especial e impone requisitos adicionales (certificado de disponibilidad presupuestal) a los previstos por el legislador en materia laboral. No era factible dar aplicación a los artículos 422 y 430 del Código General del Proceso y, frente a ese aspecto, el juez de tutela no se pronunció ni siguió el precedente judicial en lo relativo a la acción de tutela contra providencias judiciales dado que no se analizaron las circunstancias específicas del caso concreto.

14. *Segunda instancia.* El 4 de febrero de 2020, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia²² confirmó el fallo de primer grado. Argumentó que la acción de tutela no puede ir en contravía del principio de la

¹⁸ Memorial obrante en las páginas 39 – 40 del archivo digitalizado- en formato PDF- denominado cuaderno de primera instancia. Se adjuntó al memorial, los autos proferidos por el Juzgado 01 Laboral del Circuito de Neiva -en casos similares-; los mismos se encuentran en las páginas 41 al 46 del archivo digitalizado- en formato PDF- denominado cuaderno de primera instancia.

¹⁹ Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social.

²⁰ Sentencia de primera instancia. Ver páginas 84 -94 del del archivo digitalizado- en formato PDF- denominado cuaderno de primera instancia.

²¹ Escrito de impugnación del 04 de diciembre de 2019. Ver páginas del 105 - 113 del archivo digitalizado- en formato PDF- denominado cuaderno de primera instancia.

²² Sentencia de segunda instancia proferida Por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. Ver páginas 15 - 21 del archivo digitalizado- en formato PDF- denominado cuaderno de segunda instancia.

autonomía jurisdiccional, considerando que el juez de tutela está impedido para inmiscuirse en asuntos del juez de conocimiento.

Pruebas

15. Entre las pruebas aportadas en el trámite de la acción de tutela, la Sala destaca las siguientes:

- i. Certificaciones individuales expedidas por la Secretaría de Educación de Neiva del 15 de noviembre de 2017²³.
- ii. Documento del 28 de septiembre de 2015, mediante el cual la Secretaría de Educación de Neiva presenta la liquidación de la deuda municipal por concepto de retroactivo y nivelación salarial²⁴.
- iii. Certificación de la deuda del 07 de diciembre de 2015 proferida por el Ministerio de Educación Nacional, número de radicado 2015EE143729²⁵.
- iv. Documento del 18 de diciembre de 2015 proferida por el Ministerio de Educación Nacional, en la cual se certifica y avala la deuda en los términos del artículo 148 de la ley 1450 de 2011²⁶.
- v. Copia de la demanda ejecutiva presentada ante el Juzgado 3° Penal Laboral del Circuito de Neiva²⁷.
- vi. Copia del auto proferido por el Juzgado 3° Laboral del Circuito de Neiva el 10 de diciembre de 2018, mediante el cual, se niega el mandamiento de pago²⁸.
- vii. Copia del recurso de apelación presentado en contra del auto del 10 de diciembre de 2018, proferido por el Juzgado 3° Laboral del Circuito de Neiva²⁹.
- viii. Copia del auto proferido por el Tribunal Superior de Neiva el 11 de junio de 2019, mediante el cual se confirma la decisión adoptada por el aquo en el proceso ejecutivo laboral³⁰.

Actuaciones en sede de revisión

²³ Página 21-23 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

²⁴ Página 24-26 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

²⁵ Página 27 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

²⁶ Página 28-29 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

²⁷ Página 30-38 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

²⁸ Página 41-43 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

²⁹ Página 44-47 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

³⁰ Página 48-54 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

16. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto Estatutario 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Tres³¹ mediante auto del 28 de agosto de 2020, dispuso la selección para revisión del presente asunto.

17. En escrito del 23 de noviembre de 2020³², la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, manifestó su impedimento para participar en la decisión frente a la acción de tutela objeto de revisión. Mediante Auto del 23 de febrero de 2021, se aceptó el impedimento propuesto y, en consecuencia, el expediente fue remitido a este Despacho.

18. El 5 de abril de 2021, se profirió el Auto de decreto de pruebas³³. El mismo fue notificado el 09 de abril. Para el efecto, la Secretaría de esta Corporación, libró los oficios OPTB-520/21 y OPTB-521/21 con destino a la Alcaldía Municipal de Neiva y la Secretaría de Educación de Neiva.

19. El 19 de abril de 2021, la Secretaría de Educación de Neiva dio respuesta³⁴ mediante oficio OPTB-520/21. Para el efecto, anexó certificación en la cual señala: *“Certifico que a la fecha no se ha expedido los actos administrativos ordenando el pago de la deuda por concepto de retroactivo de nivelación salarial, respecto a la señora MARÍA FLOR ELIA HUEPE, ya que el Ministerio de Educación Nacional, no ha impartido la autorización para expedir los mencionados actos administrativos individualizados como lo exige la Directiva No 10 de 2005; respecto a la señora MARÍA ESTELLA*

³¹ Conformada por los Magistrados Cristina Pardo Schlesinger y José Fernando Reyes Cuartas.

³² Señaló la referida Magistrada que rindió *“un concepto sobre el asunto de fondo materia del proceso cuando me desempeñé en el cargo de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República”*. Indicó que se encuentra incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 4º del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal, por haber conceptuado sobre el fondo de la materia del proceso.

³³ **Se solicitaron las siguientes pruebas:** A la Secretaría de Educación de Neiva *“los actos administrativos mediante los cuales se reconoció a las accionantes María Flor Elia Huepe, María Estella Hernández Andrade y Luz Amparo Gerardino de Castro la homologación y nivelación salarial para administrativos de la educación y, si los mismos no han sido proferidos, se expida certificación en la que se indiquen los motivos por los cuales dichos actos administrativos no han sido emanados”*. A la Secretaría de Educación de Neiva *“copia de las resoluciones de nombramiento y actas de posesión de las accionantes María Flor Elia Huepe, María Estella Hernández Andrade y Luz Amparo Gerardino de Castro, para determinar su vinculación con el ente municipal. A la Alcaldía Municipal de Neiva para que informara si dentro del presupuesto del municipio de Neiva para los años 2015 (año en el que se instauró la acción laboral ejecutiva) 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 se ha dispuesto un rubro para el pago de los emolumentos solicitados por las accionantes por concepto de su homologación y nivelación salarial dentro de la Secretaría de Educación Municipal de Neiva”*.

³⁴ La Secretaría de Educación de Neiva dio respuesta mediante oficio 0704 del 319 de abril de 2021. La misma se encuentra en el enlace: http://sac2.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co/Ciu_Requerimiento_Consulta/.

HERNÁNDEZ ANDRADE, se constató que no hace parte de la planta de personal administrativo que entregó el Departamento del Huila, al Municipio de Neiva, en el año de 2003, de conformidad con lo establecido en la GUIA DE HOMOLOGACION Y NIVELACION SALARIAL, teniendo en cuenta que su vinculación se hizo el 2 de noviembre de 2004, y la homologación y nivelación, se realizó respecto del personal transferido de la Nación, al departamento en virtud de la ley 60 de 1993, la del personal incorporado de los Departamentos a los Municipios certificados, y la del personal incorporado de los Municipios no certificados de la Planta Departamental por disposición de la ley 715 de 2001; respecto de la servidora pública LUZ AMPARO GERARDINO DE CASTRO, se evidencia que hace parte de la planta de personal administrativo que entregó el Departamento del Huila, al Municipio de Neiva, en el año de 2003; además presentó reclamación a través de apoderado judicial, razón por la cual, se está a la espera que el Ministerio de Educación Nacional, termine el proceso de revisión de la Homologación y Nivelación Salarial que fue aprobada por el mencionado Ministerio, para proceder a modificar el Decreto 0014 de 2014, y expedir el acto administrativo de individualización de la deuda. La presente certificación se expide en la ciudad de Neiva, a los dieciséis (16) días, del mes de abril de dos mil veintiuno, (2021)”.

También se aportaron los Decretos 0013³⁵ y 0014³⁶ del 10 de enero de 2014, así como las actas de posesión de las señoras María Flor Elia Huepe³⁷, María Estella Hernández Andrade³⁸ y Luz Amparo Gerardino de Castro³⁹.

³⁵ Por medio del cual se homologan y se nivelan salarialmente los empleos administrativos de las instituciones educativas y de la planta central de la secretaría de educación del municipio de Neiva, financiados con recursos del sistema general de participaciones, a los empleos de la planta central de la alcaldía de Neiva. El documento se encuentra en el enlace: http://sac2.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co/Ciu_Requerimiento_Consulta/.

³⁶ Por el cual se asigna la correspondiente denominación, código, grado y asignación mensual, determinado en la planta de cargos homologada, al personal administrativo del sector educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones en el Municipio de Neiva. El documento se encuentra en el enlace: http://sac2.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co/Ciu_Requerimiento_Consulta/.

³⁷ Acta de posesión del 07 de octubre de 1997, nombramiento en periodo de prueba en el cargo de auxiliar de servicios generales grado 08, en el Colegio Departamental San Luis de Neiva. La misma se encuentra en el enlace: http://sac2.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co/Ciu_Requerimiento_Consulta/.

³⁸ Acta de posesión del 02 de noviembre de 2004, nombramiento en provisionalidad en el cargo de auxiliar administrativo grado 13. Es de anotar el documento no cuenta con la firma de la señora María Estella Hernández Andrade. El documento se encuentra en el enlace: http://sac2.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co/Ciu_Requerimiento_Consulta/.

³⁹ Acta de posesión del 07 de septiembre de 1987, nombramiento en el cargo de secretaria pagadora en el Colegio José Eustasio Rivera de Neiva, grado 09. El documento se encuentra en el enlace: http://sac2.gestionsecretariasdeeducacion.gov.co/Ciu_Requerimiento_Consulta/.

20. La Alcaldía Municipal de Neiva no dio respuesta a la solicitud probatoria.

21. En el mes de mayo de 2021, se aportó a esta Corporación memorial suscrito por el apoderado de las accionantes, en el cual solicita el amparo constitucional con efectos *inter comunis* a efectos de garantizar la igualdad, la justicia y la supremacía del orden superior. Indicó que las certificaciones expedidas por la Secretaría de Educación de Neiva el 06 de julio de 2017 son el resultado de los actos administrativos. Así mismo, señaló que en el caso bajo estudio existe un desinterés de las autoridades administrativas en conceder los pagos derivados del proceso de homologación y nivelación salarial del personal administrativo de la Secretaría de Educación de Neiva. Reiteró que las accionantes se encuentran vinculadas con la Secretaría de Educación de Neiva como resultado del proceso de homologación. De otro lado, insistió en que la Corte Constitucional debe definir si es necesario o no aportar el certificado de disponibilidad presupuestal en una acción ejecutiva laboral, considerando que existen más de 400 servidores públicos a la espera del pago de la deuda por homologación y nivelación salarial.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

22. La Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Presentación del caso, problema jurídico y método de la decisión

23. Las señoras María Flor Elia Huepe, María Estella Hernández Andrade y Luz Amparo Gerardino de Castro, mediante apoderado judicial, sostienen que la decisión de abstenerse de librar mandamiento de pago en el proceso ejecutivo laboral vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, a la administración de justicia, al derecho al trabajo y a la seguridad social. A su juicio, la providencia del Tribunal Superior de Neiva interpreta de manera errónea el artículo 100 del CPT y SS y aplica equivocadamente disposiciones del Código General del Proceso (Art. 422 y 430). En adición a ello refieren las accionantes que, dentro de la decisión adoptada por el Tribunal en mención, no se tuvo en cuenta el precedente que se deriva de las

sentencias C-892 de 2009 y 58156 del 4 de mayo de 2016 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema .

24. Le corresponde a la Sala de Revisión determinar si la acción de tutela interpuesta por las señoras María Flor Elia Huepe, María Estella Hernández Andrade y Luz Amparo Gerardino de Castro cumple con los requisitos generales de procedibilidad contra providencias judiciales. En caso de ser procedente, deberá establecer si se configura alguno de los dos defectos invocados.

25. Para el efecto, seguirá los siguientes pasos: Inicialmente (i) reiterará la jurisprudencia constitucional relativa a las reglas generales y específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, aludiendo en particular al defecto sustantivo y al desconocimiento del precedente constitucional; (ii) precisará las condiciones del título ejecutivo y su régimen jurídico y, con fundamento en tales consideraciones, (iii) determinará si las decisiones de las autoridades judiciales que negaron el mandamiento de pago incurrieron en alguno de los defecto alegados.

La acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia⁴⁰

26. La acción de tutela contra providencias judiciales constituye un instrumento residual y excepcional de protección de los derechos fundamentales frente a actuaciones y omisiones de las autoridades judiciales que los puedan lesionar en el desarrollo de un proceso de esa naturaleza. Este mecanismo de amparo encuentra respaldo directo en el artículo 86 de la Constitución Política y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por Colombia⁴¹.

⁴⁰ En esta oportunidad la Sala Octava de Revisión reiterará la jurisprudencia sobre la materia contenida en las sentencias C-590 de 2005, T-211 de 2009, T-315 de 2010, T-214 de 2012, SU-415 y SU-627 de 2015, T-732 de 2017, SU-004, SU-035 y SU-539 de 2018 y SU-268 de 2019, entre otras. Esta consideración se acoge a lo dispuesto en la sentencia T-297 de 2020.

⁴¹ La acción de tutela –en general- también encuentra sustento en i) el principio de dignidad humana (art. 1 C. Pol.), el cual constituye el fundamento de los derechos fundamentales (T-227 de 2003 y C-288 de 2012) cuya protección se persigue a través de la acción de amparo constitucional; ii) los principios de efectividad de los derechos fundamentales y supremacía constitucional (arts. 2 y 3 C. Pol.); y iii) el derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 C. Pol.). Así mismo, si bien la sentencia C-543 de 1992 determinó que *prima facie* la acción de tutela no procede frente a sentencias judiciales, precisó que “*nada obsta para que por vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio*

27. De acuerdo con la primera disposición toda persona puede acudir a la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quién actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de “*cualquier autoridad pública*”. La Convención, por su parte, establece que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención, “*aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales*”.

28. Sin embargo, la acción de tutela contra providencias judiciales resulta residual y excepcional por varios motivos. Por una parte, los procesos judiciales constituyen en sí mismos instrumentos de protección y realización de derechos, incluidos los fundamentales y, por lo tanto, es en esos escenarios que se deben resolver *prima facie* las disputas que envuelven su aplicación a un caso concreto, a través de los recursos ordinarios y extraordinarios que establece el respectivo trámite. Así mismo, el principio de independencia judicial busca impedir que al momento de adoptar sus decisiones los jueces naturales del proceso se vean coaccionados por elementos ajenos a su discernimiento y al imperio de la ley. Por último, los postulados de cosa juzgada y seguridad jurídica dotan de inmutabilidad e intangibilidad a las decisiones judiciales en su condición de instancias de resolución definitiva de conflictos y de cierre de disputas jurídicas que, por consiguiente, el ordenamiento superior persigue salvaguardar como elementos necesarios para la convivencia pacífica.

29. Pese a lo anterior, la acción de tutela contra providencias judiciales cumple valiosos propósitos en el marco del Estado Social de Derecho. A través de este instrumento se garantiza el respeto y realización definitiva de los derechos fundamentales en el escenario judicial (art. 2 C. Pol.) y, por esa vía, la supremacía y fuerza vinculante de la Constitución (art. 3 C. Pol.). La revisión eventual de las sentencias de tutela por parte de la Corte

de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales...”. A partir de dicha providencia se edificó la doctrina de la vía de hecho en materia de tutela contra sentencias y, posteriormente, la misma fue superada por la dogmática relativa a las causales genéricas de procedencia de la tutela contra providencias judiciales. Una síntesis de dicho tránsito se puede consultar en las sentencias SU-014 de 2001 y C-590 de 2005, entre otras.

Constitucional materializa el principio de igualdad, ya que la labor de unificación jurisprudencial que realiza este Tribunal consolida la lectura estable de las cláusulas de derecho fundamental, ante las diversas posturas que se puedan presentar frente a las mismas dado su carácter abierto e indeterminado (art. 241-9). Igualmente, la tutela contra sentencias supone un medio adecuado para irradiar en el derecho legislado, aplicable en los trámites judiciales ordinarios, la perspectiva de los valores, principios, derechos y fines esenciales consagrados en la Constitución. La fuerza expansiva de las normas de derecho fundamental, consecuencia de su estructura e importancia sustantiva, imponen a las autoridades un verdadero deber de asegurar que la interpretación de todas las fuentes formales del derecho ordinario se lleve a efecto a partir de la consideración y aplicación de los contenidos constitucionales relevantes. Se concreta así, una de las dimensiones del deber constitucional de asegurar la supremacía de la Constitución (arts. 2 y 4 C. Pol.).

30. Bajo ese entendido, en el Estado Constitucional colombiano la armonización de los principios de independencia judicial, cosa juzgada y seguridad jurídica, por un lado, y primacía y efectividad de los derechos fundamentales, por otro, se alcanza a través de la procedencia excepcional y residual de la acción de tutela contra providencias judiciales, conforme a las reglas decantadas por esta Corporación. La sentencia C-590 de 2005 consolidó la jurisprudencia sobre la materia y distinguió entre los requisitos de procedibilidad formal y los presupuestos de procedencia material o de fondo de la acción de tutela contra providencias judiciales. En general, sin hacer de la acción un recurso excesivamente técnico, estos elementos fijan la metodología y las pautas de admisibilidad del amparo y establecen el alcance y límites del escrutinio del juez constitucional.

31. En relación con los **requisitos de procedibilidad formal**, previa verificación de la legitimación en la causa por activa y pasiva, es necesario acreditar:

i) *Que la cuestión que se discuta resulta de evidente relevancia constitucional.* Teniendo en cuenta que el juez de tutela carece de competencia para dirimir disputas de índole estrictamente legal, económicas o de conveniencia, es necesario que el asunto sometido a su conocimiento verse sobre cuestiones relacionadas con la garantía de los derechos fundamentales y que planteen un verdadero debate fáctico y normativo de naturaleza constitucional. No puede tratarse de una

relevancia constitucional genérica que permita que todas las posibles críticas de una decisión judicial sean planteadas como una infracción del derecho al debido proceso o de acceso a la administración de justicia. Se trata de algo más: el problema llevado a la jurisdicción constitucional debe suscitar una discusión constitucional específica.

ii) Que se han agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. Este presupuesto impide que la acción de tutela desplace los mecanismos ordinarios de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces, y que sea empleada para revivir términos vencidos por negligencia de las partes. Esta exigencia implica, además, que, de haber existido oportunidad, el problema constitucional específico se haya propuesto y discutido en el curso del proceso. De este modo se garantiza el carácter subsidiario y residual de la acción, se protegen las competencias de los jueces de las demás jurisdicciones, así como los terceros que pueden afectarse con la revisión constitucional de una providencia judicial.

iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la acción de tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De esta manera, el sometimiento de la acción a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en relación con el tiempo transcurrido entre la posible transgresión y la presentación del amparo constitucional concilia los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica y el mandato de efectividad de los derechos fundamentales, pues admite el ejercicio de la acción siempre que esta no se interponga en cualquier tiempo sino en un plazo que, sin ser perentorio, se encuentre justificado⁴².

⁴² En ese sentido, la sentencia C-543 de 1992 consideró contrario a la Constitución el término de dos meses de caducidad que había fijado el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991 para el ejercicio de la acción de tutela contra “sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso”. Al respecto señaló: “Como se observa, aplicado a las acciones, el término de caducidad es el que -señalado por la ley- una vez transcurrido, aunque no debe confundirse con la prescripción extintiva, impide que la correspondiente acción se ejerza. || Lo cual significa que prever un tiempo de caducidad para el ejercicio de la acción de tutela implica necesariamente que tan solo dentro de él puede tal acción interponerse. En otras palabras, quiere decir la norma cuestionada que la acción de tutela cuando se dirija contra sentencias que pongan fin a un proceso no puede ejercerse en cualquier tiempo sino únicamente dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria. || En la presente providencia se resolverá también si procede la tutela contra fallos ejecutoriados, pero, independientemente de ello, resulta palpable la oposición entre el establecimiento de un término de caducidad para ejercer la acción y lo estatuido en el artículo 86 de la Constitución cuando señala que ella

iv) Que cuando se trate de una irregularidad procesal quede claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. En ese sentido no cualquier error o equivocación en el trámite ordinario da lugar a la procedibilidad de la acción, ya que el mismo debe tener una entidad suficiente para incidir probablemente en el resultado del proceso y en la afectación del derecho fundamental invocado.

v) Que el accionante identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. En esa dirección, el solicitante debe exponer los hechos que generaron la posible afectación, el fundamento de la violación alegada y dar cuenta de que la misma fue planteada al interior del proceso ordinario, siempre que ello hubiere sido posible.

vi) *Que no se trate de sentencias de tutela.* Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales por vía de tutela tienen su cierre en las sentencias que adopta esta Corporación en ejercicio de su función de revisión eventual o en la decisión de no selección de las decisiones proferidas en las instancias. En ambos casos las respectivas sentencias hacen tránsito a cosa juzgada constitucional⁴³.

vii) Que no se trate de acciones de tutela contra sentencias de la Corte Constitucional ni, por regla general contra las del Consejo de Estado como resultado de la acción de nulidad por inconstitucionalidad⁴⁴.

puede intentarse "en todo momento", razón suficiente para declarar, como lo hará esta Corte, que por el aspecto enunciado es inexecutable el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991".

⁴³ Sentencia SU-1219 de 2001. La Corte precisó en la sentencia T-322 de 2019 que "[l]a acción de tutela contra sentencias de la misma naturaleza puede proceder de manera excepcional cuando exista fraude y, por tanto, se esté ante el fenómeno de la cosa juzgada fraudulenta". Según esa providencia "la demanda debe cumplir los requisitos genéricos de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales y demostrar que (i) la acción de tutela presentada no comparta identidad procesal con la solicitud de amparo cuestionada; (ii) se demuestre de manera clara y suficiente, que la decisión adoptada en la sentencia de tutela fue producto de una situación de fraude (*Fraus omnia corrumpit*); y (iii) no exista otro medio, ordinario o extraordinario, eficaz para resolver la situación".

⁴⁴ Ver la sentencia SU-391 de 2016. Es importante advertir que en la sentencia SU-355 de 2020 la Corte Constitucional indicó: "En ese orden de ideas, con el propósito de asegurar el esquema de control constitucional existente en la Carta en los términos ya enunciados, debe concluirse que por regla general la acción de tutela no procede para controvertir providencias judiciales producto del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad del Consejo de Estado. Sin embargo, por esa misma razón, existen dos excepciones que exigen la intervención de la Corte Constitucional y que se configuran cuando el fallo dictado

32. En todo caso, el examen de estos requisitos se debe realizar atendiendo a las condiciones del caso concreto y, en particular, a las circunstancias en que se encuentre el solicitante (arts. 13 y 228 C. Pol. y art. 6-1 Decreto Ley 2591 de 1991). Por ejemplo, si la acción de tutela se interpone contra una decisión de una alta corte el escrutinio debe ser más restrictivo en tanto se trata de órganos judiciales que definen y unifican la jurisprudencia en su respectiva jurisdicción. Empero, si el amparo es pedido por un sujeto de especial protección constitucional el juez de tutela debe valorar la incidencia que sus específicas condiciones materiales de existencia pudieron tener en el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad y en el ejercicio efectivo de su derecho al acceso a la administración de justicia.

33. En ese sentido, no se debe perder de vista que las reglas decantadas en la sentencia C-590 de 2005 son producto de una ponderación estándar de los principios de independencia judicial, cosa juzgada, seguridad jurídica y primacía y efectividad de los derechos fundamentales. Por lo tanto, es posible que la ponderación de estos principios dé lugar a soluciones distintas en asuntos concretos en que sea necesario otorgar mayor peso a una faceta específica de un derecho fundamental en juego y, por lo tanto, suponer adecuaciones a las reglas generales de procedibilidad e incluso excepciones a las mismas⁴⁵.

por el Consejo de Estado **(i)** desconoce la cosa juzgada constitucional; o **(ii)** su interpretación genera un “bloqueo institucional inconstitucional” al autorizar la pérdida de operatividad de órganos del poder público y/o la eficacia de normas constitucionales o incluso de órganos que articulan la estructura misma de la Carta, de tal forma que le quiten su sentido útil. En tales casos la acción de tutela debe ser procedente, precisamente por la necesidad inexcusable que tiene esta Corporación como guardiana de la Carta, de proteger la estructura constitucional y su fuerza normativa, así como el esquema de control previsto por la Norma superior”.

⁴⁵ De este modo, la Corte ha señalado que la existencia de medios ordinarios de defensa judicial al interior de un proceso ordinario debe valorarse atendiendo a la eficacia e idoneidad que estos tienen para procurar la protección de un derecho fundamental eventualmente amenazado o vulnerado. En esa dirección, teniendo en cuenta que durante varios años la Corte Suprema de Justicia consideró que la indexación de la primera mesada pensional no era procedente frente a pensiones causadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, esta Corporación inaplicó el requisito de subsidiariedad en relación con las acciones de tutela formuladas contra sentencias de segunda instancia que negaban la referida garantía pensional (T-259 de 2012, SU-1073 de 2012 y SU-415 de 2015). También lo hizo en el contexto de tutelas contra sentencias que involucraban la personalidad jurídica y el estado civil de las personas (T-329 de 1996, T-411 de 2004 y T-156 de 2009) o cuando el accionante vio lesionada su garantía a una defensa técnica en el marco de un proceso penal (T-567 de 1998 y T-068 de 2005), o cuando el solicitante hacía parte de un colectivo históricamente discriminado (T-717 de 2011) o cuando el empleo del recurso de casación comportaba una carga desproporcionada frente a las condiciones materiales de existencia del peticionario y la magnitud de la amenaza *ius fundamental* (T-629 de 2015). Del mismo modo, ha flexibilizado el presupuesto de inmediatez en relación con tutelas formuladas contra sentencias que involucran el reconocimiento de una

34. Finalmente, frente a las **causales de procedencia material o de fondo** la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que se debe comprobar la ocurrencia de al menos un defecto constitucional con trascendencia suficiente para comportar la lesión de un derecho fundamental. Estos pueden ser: i) defecto orgánico; ii) defecto procedimental absoluto; iii) defecto fáctico; iv) defecto material o sustantivo; v) error inducido; vi) decisión sin motivación; vii) desconocimiento del precedente; viii) violación directa de la Constitución o ix) exceso ritual manifiesto⁴⁶. Atendiendo al carácter instrumental y metodológico de estas causales es posible que una misma situación de lugar a la ocurrencia de uno o más defectos al mismo tiempo, pues no existe un límite indivisible entre ellos.

35. En definitiva, los presupuestos generales de procedibilidad y las causales específicas de procedencia suponen pautas metodológicas que limitan la competencia del juez constitucional al momento de examinar una acción de tutela propuesta contra una decisión judicial. Los mismos tienen por objeto realizar el mandato de efectividad de los derechos fundamentales en un escenario de respeto por los principios de autonomía e independencia judicial, cosa juzgada y seguridad jurídica. De ahí que el juez constitucional carezca de competencia para reemplazar al juez de la causa en la interpretación del derecho legislado o en la evaluación detenida de las pruebas del caso o para imponer su criterio en debates de orden legal que corresponden a otras autoridades judiciales. Su papel se reduce a asegurar de manera residual y excepcional la protección de los derechos fundamentales en los trámites judiciales, conforme a las reglas señaladas en esta sentencia⁴⁷.

prestación pensional (T-1028 de 2010, SU-407 de 2013 y SU-499 de 2016) y ha analizado defectos constitucionales que no fueron invocados expresamente por los solicitantes dentro de los trámites ordinarios en que se profirió la decisión cuestionada (SU-195 de 2012, T-115 de 2015, T-515 de 2016, T-119 y T-577 de 2017). Por último, cabe precisar que si bien en la mayor parte de las anteriores decisiones estaba de por medio el amparo de derechos fundamentales de sujetos de especial protección y se trataba de asuntos que involucraban cuestiones importantes de justicia material y de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C. Pol.), la Corte también ha emprendido un examen dúctil de los requisitos formales de procedibilidad en tutelas contra sentencias que condenaron al pago de sumas dinerarias a entidades estatales sumidas en un estado de cosas inconstitucional (T-546 de 2014, T-606 de 2016, SU-427 de 2015 y T-521 de 2017) e incluso en tutelas contra sentencias de tutela en las que se promovía la salvaguarda del patrimonio público frente a situaciones de carácter fraudulento (T-218 de 2012, T-951 de 2013, SU-627 de 2015 y T-322 de 2019).

⁴⁶ El alcance y requisitos de cada uno de estos defectos ha sido construido por la jurisprudencia constitucional en diferentes decisiones. Una síntesis inicial de los mismos puede ser consultada en las sentencias SU-159 de 2002, T-057 de 2004 y T-315 y C-590 de 2005. De forma más reciente se pueden revisar las sentencias SU-268 y SU-453 de 2019.

⁴⁷ Sentencia T- 045 de 2021.

Defecto sustantivo

36. El defecto sustantivo⁴⁸ se encuentra asociado a la irregular aplicación o interpretación de una norma por parte del juez al momento de resolver el caso puesto a su consideración, porque si bien las autoridades judiciales gozan de autonomía e independencia para emitir sus pronunciamientos, lo cierto es que dicha prerrogativa no es absoluta porque, en todo caso, deben ajustarse al marco de la Constitución⁴⁹.

37. En ese orden, la intervención excepcional del juez de tutela ante un defecto sustantivo se justifica únicamente en la imperiosa necesidad de garantizar la vigencia de los derechos fundamentales y el texto superior, sin que ello suponga suplantar la labor de la autoridad judicial competente⁵⁰. En la sentencia T-543 de 2017, la Corte caracterizó los eventos en los que se presenta este yerro, así:

“(i) la decisión judicial se basa en una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador; (ii) a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o ‘la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial; (iii) no se toman en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes; (iv) la disposición aplicada se torna injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución; (v) un poder concedido al juez por el ordenamiento jurídico se utiliza ‘para un fin no previsto en la disposición’;

⁴⁸ La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite se sustenta en las consideraciones expuestas en las sentencias SU-035 de 2018 y T-451 de 2018.

⁴⁹ Cfr. Sentencia T-543 de 2017.

⁵⁰ *Ibídem*.

(vi) la decisión se funda en una hermenéutica no sistémica de la norma, con omisión del análisis de otras disposiciones que regulan el caso; o
 (vii) se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto⁵¹”.

38. La Corte ha sostenido que cuando el juez de tutela advierta que una providencia incurre en alguna de las mencionadas situaciones deberá declarar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso⁵². Así mismo, ha establecido que para que la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto constituya defecto sustantivo, se debe estar frente a una decisión judicial en la que el funcionario en su labor hermenéutica desconozca o se aparte de forma abierta de los parámetros legales, de tal manera que vulnere o amenace derechos fundamentales de las partes⁵³.

39. En suma, se configura un defecto sustantivo cuando el juez realiza una interpretación irrazonable, desproporcionada, arbitraria y caprichosa respecto de las disposiciones aplicables al caso, generando una decisión que se torna contraria a la efectividad de los derechos fundamentales⁵⁴. Puede tratarse de un defecto en la elección de la regla aplicable o en la interpretación de la disposición jurídica que, *prima facie*, la expresa. La mera inconformidad con el análisis efectuado por la autoridad judicial no habilita la intervención del juez constitucional⁵⁵. El juez de tutela, en principio, no está llamado a definir la forma correcta de interpretación de *todo* el ordenamiento jurídica. Sin embargo, en aquellos eventos en los que la interpretación dada por el juez ordinario carezca de razonabilidad y cuando se cumplen los requisitos mencionados, se hace procedente la intervención excepcional del juez constitucional.

Desconocimiento del precedente constitucional

40. De acuerdo con la jurisprudencia de este tribunal⁵⁶, la supremacía del precedente constitucional se deriva del artículo 241 de la Constitución Política, el cual asigna a la Corte Constitucional la función de salvaguardar la

⁵¹ Sentencias SU-399 de 2012, fundamento jurídico n° 4; SU-400 de 2012, fundamento jurídico n° 6.1.; SU-416 de 2015, fundamento jurídico n° 5; y SU-050 de 2017, fundamento jurídico n° 4.2.

⁵² Sentencia T-741 de 2017. Reiterada en la sentencia T-259 de 2018.

⁵³ Sentencia T-266 de 2012. Reiterada en la sentencia T-259 de 2018.

⁵⁴ Sentencias T-453 y SU-050 de 2017, SU-427 de 2016, SU-432 y SU-241 de 2015.

⁵⁵ Sentencia T-118A de 2013. MP. Mauricio González Cuervo.

⁵⁶ Ver Sentencia T-360 de 2014.M.P Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Carta como norma de normas – principio de supremacía constitucional⁵⁷. En efecto, esta Corporación ha establecido que, como intérprete de la Constitución, sus decisiones son obligatorias tanto en su parte resolutive como en su *ratio decidendi*, es decir, la regla que sirve para resolver la controversia.⁵⁸

41. Por esta razón, si se desconoce el alcance de los fallos constitucionales vinculantes, se *“genera en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución, que finalmente se traduce en contradicciones ilógicas entre la normatividad y la Carta, que dificultan la unidad intrínseca del sistema, y afectan la seguridad jurídica. Con ello se perturba además la eficiencia y eficacia institucional en su conjunto, en la medida en que se multiplica innecesariamente la gestión de las autoridades judiciales, más aún cuando en definitiva, la Constitución tiene una fuerza constitucional preeminente que no puede ser negada en nuestra actual organización jurídica.”*⁵⁹

42. En este sentido, la Corte Constitucional⁶⁰ sostuvo lo siguiente: *“(...) el deber de acatamiento del precedente judicial se hace más estricto cuando se trata de jurisprudencia constitucional, en la medida en que la normas de la Carta Política tienen el máximo nivel de jerarquía dentro del sistema de fuentes del derecho, de modo que las decisiones que determinan su alcance y contenido se tornan ineludibles para la administración. No entenderlo así, resulta contrario a la vigencia del principio de supremacía constitucional”*.

43. Es posible afirmar que el precedente constitucional se desconoce y hace posible la prosperidad de la acción de tutela cuando, entre otros eventos (i) la providencia judicial cuestionada contraría la *ratio decidendi* de sentencias de control de constitucionalidad, especialmente la interpretación de un precepto que la Corte ha señalado es la que debe acogerse a la luz del texto superior, o desconoce el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la *ratio decidendi* de sus sentencias de control de constitucionalidad o de revisión de tutela⁶¹.

⁵⁷ Ver sentencia C-539 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁸ Sentencia SU-168 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁹ Sentencia T-292 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁰ Sentencia T-656 de 2011. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁶¹ Ver sentencia T-1092 de 2007 M.P. Humberto Sierra Porto y T-656 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

El título ejecutivo y sus exigencias

44. El proceso ejecutivo regulado actualmente en el Código General del Proceso⁶² y en disposiciones especiales en el CPT y SS⁶³ está dirigido a obtener el cumplimiento de una obligación clara, expresa y exigible que conste en un documento que de plena fe de su existencia. Lo anterior, porque el trámite de ejecución parte de una obligación probada y no busca declarar su existencia.

45. En atención a esa finalidad del trámite, el título constituye un presupuesto forzoso para incoar la ejecución. De acuerdo con el artículo 422 del CGP corresponde a una obligación con las características descritas que conste en: (i) documento que provenga del deudor o de su causante, y constituya plena prueba contra él; (ii) sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción; (iii) providencias judiciales o emitidas en procesos de policía que aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia; (iv) confesión que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184 *ibídem*, y (v) los demás documentos que señale la ley⁶⁴.

46. Por su parte, el artículo 100 del CPT y SS dispone: “*Será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral firme. Cuando de fallos judiciales o laudos arbitrales se desprendan obligaciones distintas de las de entregar sumas de dinero, la parte interesada podrá pedir su cumplimiento por la vía ejecutiva de que trata este Capítulo, ajustándose en lo posible a la forma prescrita en los artículos 987 y siguientes del Código Judicial, según sea el caso.*”.

47. La certidumbre acerca del cumplimiento de los requisitos encuentra apoyo en el hecho de que el ordenamiento autoriza que se adopten acciones para asegurar el cumplimiento forzado, incluso antes de que se produzca la notificación del demandado, por ejemplo, a través de las medidas cautelares. Asimismo, emitido el mandamiento de pago en el que el juez reconoce la obligación, también se presentan restricciones sobre la defensa del demandado. Por ejemplo -y de ser aplicable el Código General del Proceso- se

⁶² Artículos 422 a 472 del Código General del Proceso.

⁶³ Artículos 100 a 111 Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social

⁶⁴ Sentencia T-111 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

limita la oportunidad en la que puede discutir la existencia del título ejecutivo debido a que, de acuerdo con su artículo 430 del CGP los requisitos formales solo pueden cuestionarse mediante el recurso de reposición contra el mandamiento ejecutivo, y se excluye de forma expresa el reconocimiento de defectos formales del título en el auto que ordena seguir adelante la ejecución y la sentencia.

48. Cabe destacar, además, que las posibilidades de defensa también se restringen con respecto a determinados títulos, tales como las providencias judiciales y los documentos que instrumenten conciliaciones y transacciones. Estos límites consisten en la restricción de las excepciones que pueden ser formuladas y atienden al respeto por la cosa juzgada.

49. Según se indicó el título ejecutivo debe dar cuenta del cumplimiento de tres exigencias sustanciales de la obligación. La obligación debe ser (i) clara, lo que significa que debe entenderse en un solo sentido; (ii) expresa, esto es, que conste en forma nítida, sin que se requiera acudir a elucubraciones o suposiciones; y (iii) exigible, es decir, que pueda demandarse su cumplimiento por no estar pendiente de un plazo o una condición⁶⁵.

50. La obligación puede estar reconocida en un solo documento. Sin embargo, la prueba de su existencia puede depender de dos o más, siempre y cuando constituyan una unidad jurídica, o mejor dicho un “*título ejecutivo complejo*”. De acuerdo con la doctrina, los títulos complejos se configuran cuando la obligación se deduce de dos o más documentos dependientes o conexos. En este caso, el mérito ejecutivo emerge de la conexión jurídica de los documentos íntimamente ligados entre ellos. En esa dirección se ha explicado que “*lo que se requiere en el título no es unicidad material en el documento, sino unidad jurídica del título; que de la pluralidad material de documentos se deduzca la existencia de una obligación en forma expresa, clara y exigible en favor del acreedor y a cargo del deudor, aunque algunas o varias de estas condiciones consten en uno o varios documentos, pero siempre y cuando esté plenamente acreditado que tales documentos plurales están unidos por una relación de causalidad y que tienen por causa u origen el mismo negocio jurídico*”⁶⁶.

⁶⁵ BOTERO Zuluaga, Gerardo. Guía teórica y práctica de derecho procesal del trabajo y de la Seguridad Social. Sexta Edición. Pág. 542. Grupo Editorial Ibáñez. 2016. Ver también sentencia de la Corte Suprema de Justicia 23 noviembre de 2016. Radicado 453312. MP Luis Gabriel Miranda Buelvas.

⁶⁶ MORA G., Nelson, “Proceso de Ejecución”, tomo I, 5ª edición. Editorial Temis.

51. Frente al título ejecutivo complejo, esta Corporación ha indicado que “[e]n conclusión, nada impide que el título ejecutivo esté integrado por varios documentos que en su conjunto demuestren la existencia de la obligación con las características previstas en los artículos 488 del CPC y 422 del CGP, que permiten adelantar el proceso de ejecución, pues, tal como se señaló, lo importante es que del escrito o del conjunto de documentos complementarios, surja una obligación clara, expresa y exigible”⁶⁷. Según la Corte “toda obligación que se ajuste a los preceptos y requisitos generales de la norma presta mérito ejecutivo, razón por la cual, en el trámite de un proceso ejecutivo, el juez simplemente se limita a determinar si en el caso que se somete a su consideración se dan los requisitos contenidos en la norma referida”⁶⁸.

52. En suma, dado que el desarrollo del proceso ejecutivo tiene características particulares en las que se rompe el habitual equilibrio procesal entre las partes, tales como la adopción de las medidas cautelares sin que se hubiera efectuado su notificación, la apertura del proceso con una orden de pago y las restricciones en el derecho de defensa, es necesario que el juez en la fase de admisión determine con precisión la concurrencia de los documentos que integran el título ejecutivo como fundamento de la pretensión de recaudo.

Caso concreto

La acción de tutela cumple con los presupuestos generales de procedencia

53. Pretenden las accionantes que el juez de tutela revoque la decisión del Juez Tercero Laboral del Circuito de Neiva del 10 de diciembre de 2018 mediante la cual se abstuvo de librar mandamiento de pago dentro del proceso ejecutivo laboral que aquéllas adelantaron en contra de la Secretaría de Educación de dicha municipalidad. Lo propio solicitan respecto de la decisión de confirmarla adoptada por la Sala Civil, Familia y Laboral del Tribunal del Distrito Judicial de Neiva mediante providencia del 11 de junio de 2019.

54. Dicho proceso ejecutivo se inició con base en unas certificaciones suscritas por el Secretario de Educación de Neiva en las que se indicaba “ (...) Que al señor(a)⁶⁹ ... empleado administrativo de la Secretaría de Educación del municipio de Neiva, le fue reconocida, certificada y liquidada por el

⁶⁷ Sentencia T-283 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁸ Sentencia T-283 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁹ Cada certificación se individualizó con los datos de cada una de las accionantes, nombre y cédula.

*municipio de Neiva, según oficio 2015-EE314329 deuda administrativa de carácter laboral dentro del proceso de reliquidación de homologación y nivelación salarial... Deuda que fue validada por el Comité Técnico Operativo de Saneamiento de Deudas Laborales del Sector Educativo del Ministerio de Educación Nacional, en sesión del 27 de noviembre de 2015, y certificada para pago por el Vice ministro de Educación Preescolar Básica y media, mediante oficio 2015-EE14329...”*⁷⁰. Ante esa negativa, las interesadas acudieron a la acción constitucional con el fin de que se declarara que tal documento -la certificación- cumplía con los requisitos de un título ejecutivo. A su juicio, hubo una indebida aplicación de las normas por los jueces de instancia, al integrar los artículos 100 del CPT y el 422 del CGP y exigir el certificado de disponibilidad presupuestal. Además, arguyeron que los jueces constitucionales no tuvieron en cuenta el precedente constitucional establecido en la sentencia C-892 del 2009.

55. A continuación, la Sala evaluará el cumplimiento de cada uno de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales.

56. *Legitimación por activa.* Las señoras María Flor Elia Huepe, María Estella Hernández Andrade y Luz Amparo Gerardino de Castro, actuando mediante apoderado⁷¹, presentaron acción de tutela contra el Tribunal Superior de Neiva debido a su decisión de confirmar el fallo del Juez 3° Laboral del Circuito de Neiva en el que, a su vez, dispuso negar el mandamiento de pago. La Sala encuentra superado este requisito, en tanto se trata de las demandantes en el referido proceso ejecutivo y actúan debidamente representadas.

57. *Legitimación por pasiva.* En este caso se satisface este requisito, pues la solicitud de amparo se presentó en contra de la providencia proferida por el Tribunal Superior de Neiva el 11 de junio de 2019. Esa decisión, a su vez, confirmó la adoptada por el Juzgado 3° Laboral del circuito por medio de la cual negó el mandamiento ejecutivo dentro del proceso ejecutivo laboral.

58. *Relevancia constitucional del asunto.* El caso plantea una discusión sobre las condiciones que deben satisfacer los títulos ejecutivos en materia laboral, lo que implica su relevancia a partir de lo establecido en los artículos 53 -régimen constitucional de los trabajadores- y 229 -derecho de acceder a la

⁷⁰ Página 21 -23 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

⁷¹ Poder especial conferido el 24 de octubre de 2019. Ver páginas 15 a 19 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

administración de justicia-. En efecto, los derechos que se adscriben a esas disposiciones podrían lesionarse si se establecen condiciones excesivas para el pago de las obligaciones originadas en el proceso de homologación y nivelación salarial de los empleados administrativos de la Secretaría de Educación de Neiva.

59. *Agotamiento de todos los recursos ordinarios y extraordinarios de defensa judicial.* En este caso se satisfizo el requisito de subsidiariedad, pues contra la providencia que resolvió el recurso de apelación contra la decisión adoptada por el Juez 3° Laboral del Circuito de Neiva - que negó librar mandamiento de pago- dentro del proceso ejecutivo laboral radicado 41001-31-05-003-2018-00690-01 no procede ningún recuso, agotándose de ese modo la vía judicial. Es de resaltar, que el apoderado de las accionantes expuso los argumentos que originaron la solicitud de amparo en el trámite del recurso de apelación⁷² ante el Tribunal Superior de Neiva.

60. *Inmediatez.* La solicitud de amparo se presentó el 30 de octubre de 2019 y, la decisión a través de la cual el Tribunal Superior de Neiva -Sala Civil, Familia y Laboral- confirmó la providencia en la que se negó librar mandamiento de pago data del 11 de junio de 2019, es decir, que transcurrieron 4 meses y 19 días entre una y otra fecha, lapso que resulta proporcionado y razonable para promover la solicitud de amparo.

61. *Que cuando se alegue una vulneración de derechos fundamentales con ocasión de una irregularidad procesal, esta posea relevancia jurídica para influir de manera determinante en la decisión.* El cuestionamiento planteado en la acción de tutela no está relacionado con la ocurrencia de irregularidades procesales, sino con la interpretación que de la ley hizo el Tribunal Superior de Neiva para confirmar la decisión adoptada por el juez de instancia dentro del proceso laboral ejecutivo.

62. *Que quien recurre a la acción de tutela haya identificado de forma razonable los hechos que dieron origen a la vulneración y los derechos lesionados con motivo de las actuaciones demandadas, así como que, de haber sido posible, los hubiese alegado en el proceso judicial.* En la acción de tutela se indicó que el motivo que origina la vulneración de los derechos fundamentales de las accionantes, se encuentra en la indebida interpretación normativa realizada por las autoridades judiciales. A su juicio aplicaron

⁷² Páginas 45 a 47 del escrito digitalizado -en formato PDF - de la acción de tutela.

disposiciones del CGP -art. 422 y 430-, desconociendo la norma especial consignada en el artículo 100 del CPT y SS. Destacaron que imponer las condiciones de que el título sea claro, expreso y exigible supone el desconocimiento de la norma especial prevista en el estatuto procesal laboral. En adición a ello, advirtieron que la infracción *iusfundamental* tiene también su origen en el desconocimiento de las sentencias C-892 de 2009 de la Corte Constitucional y 58156 del 4 de mayo de 2016 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema.

63. *Que no se trata de sentencias de tutela.* La acción de tutela se dirige contra un auto proferido por el Tribunal Superior de Neiva -Sala civil, Familia y Laboral- en el curso de un proceso ejecutivo laboral.

En la decisión adoptada por el Tribunal Superior de Neiva, no se configuró una causal de procedencia específica de la acción de tutela contra providencias judiciales

64. La Corte encuentra que respecto de las providencias judiciales cuestionadas por las accionantes no se configura ninguno de los defectos alegados en el escrito de tutela. A continuación, se fundamenta esta conclusión.

a) *El Código General del Proceso constituye una regulación relevante para determinar los requisitos del título ejecutivo en los procesos laborales*

65. La Sala considera que no puede constatarse el “*error de interpretación normativa*” alegado. En las providencias no se advierte una interpretación inadecuada del artículo 100 del CPT y SS. Ese artículo establece que “(...) [s]erá exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral firme (...)”.

66. A efectos de establecer la existencia de una obligación que pueda ser objeto de ejecución judicial, es indispensable acudir a otras disposiciones, en este caso las del Código General del Proceso a efectos de precisar su alcance. Esta conclusión se apoya en el artículo 145 del CPT y SS conforme al cual “*a falta de disposiciones especiales en el procedimiento del trabajo, se aplicarán las normas análogas de este Decreto, y en su defecto, las del Código*

Judicial”. En ese sentido si el juez advierte un vacío en determinada sección, título, capítulo o artículo del Código (i) debe acudir a la analogía interna del estatuto procesal del trabajo y, de no identificar allí la regulación pertinente, (ii) habrá de apoyarse, tal y como ocurrió en este caso, en las disposiciones del Código General del Proceso según se sigue de la referencia que allí se hace al Código Judicial.

Bajo esa perspectiva, la laguna o vacío existente debía superarse acudiendo al artículo 422 del CGP conforme al cual el título ejecutivo existirá cuando del documento se desprenda una obligación clara, expresa y exigible. Esta conclusión se apoya además en lo dispuesto por el artículo 1° del Código General del Proceso conforme al cual “[e]ste código regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes (...)”.

67. Así las cosas, se advierte que las normas que regulan el proceso ejecutivo laboral son incompletas y, en esa medida, es pertinente acudir al régimen previsto en el Código General del Proceso para superar tales deficiencias, considerando que en los artículos 100 del CPT y SS no se define con precisión cuáles obligaciones que consten en documentos emanados del deudor son exigibles. De otro lado, se tiene que no toda obligación puede demandarse ejecutivamente, sino aquellas que sean claras, expresas y exigibles y, que consten en un documento que constituya plena prueba contra el deudor. Se ha insistido entonces, que la obligación debe ser clara, expresa y exigible en atención al artículo 100 del CPT en concordancia con el artículo 422 del Código General del Proceso.

68. Así pues, la armonización que realizaron las autoridades judiciales de los artículos del CPT y del CGP, no fue caprichosa, inadecuada o violatoria del derecho sustancial. En efecto, la interpretación sistemática de todos ellos (arts. 100 y 145 del CPT y SS y arts. 1 y 422 del Código General del Proceso), confieren fundamento razonable a la conclusión adoptada. Esto considerando que el Código Procesal del Trabajo presenta deficiencias regulatorias que deben resolverse -según se refirió anteriormente- mediante la aplicación analógica de otras normas del propio estatuto procesal del trabajo o, en su defecto, aplicando las disposiciones previstas en el Código General del Proceso que regulen la materia.

b) Las decisiones cuestionadas interpretaron correctamente la naturaleza y los requerimientos del título ejecutivo para exigir el pago de las sumas derivadas del proceso de homologación de empleados administrativos de la Secretaría de Educación de Neiva.

69. Tal y como ha quedado explicado, la decisión de no librar mandamiento de pago se fundamentó inicialmente en el hecho de que “*el título ejecutivo que se aduce como base de recaudo no reúne las exigencias de ley que permitan librar el mandamiento de pago solicitado*”⁷³. Ello fue confirmado por el Tribunal Superior de Neiva al sostener que los documentos presentados no constituían un título ejecutivo. Afirmó que para su conformación era necesario “*aportar como documentos*” (i) “*el certificado de disponibilidad presupuestal*”, (ii) “*el acto administrativo de contenido particular y concreto en el que se establece la homologación del cargo y la nivelación salarial*”, (iii) “*el acto administrativo de nombramiento*” y (iv) “*el acta de posesión*”. Concluyó señalando que “*es deber de la parte que pretende la ejecución de una suma dineraria probar la acreencia y la obligación correlativa del deudor, allegando para tales efectos documento idóneo que acredite tales calidades, y si ello no es demostrado en el expediente, como acaece en el sub judice lo propio es denegar el mandamiento de pago solicitado*”.

70. Como ha quedado señalado, las decisiones cuestionadas afirmaron que el documento aportado como “*título ejecutivo*” por las accionantes, esto es, la certificación de la Secretaría de Educación de Neiva, no cumplía las exigencias previstas en la regulación aplicable (art 100 CPT y SS y 422 del CGP). En particular, de ellas se desprende la tesis según la cual en este caso se trataba de un título complejo cuya integración resultaba indispensable para impartir el mandamiento de pago.

71. En atención a lo señalado, la Corte encuentra necesario establecer si las razones por las cuales las decisiones cuestionadas negaron la condición de título ejecutivo a las certificaciones presentadas encuentran fundamento en las exigencias que de él se predicen. Para el efecto (i) referirá las diferentes etapas de la homologación y nivelación salarial para las Secretarías de Educación, y, a partir de ello, (ii) precisará si las exigencias establecidas en las decisiones cuestionadas se tornaron irrazonables.

⁷³ Providencia del 10 de diciembre de 2018, proferida por el Juzgado 3 Laboral del Circuito de Neiva.

72. El proceso de descentralización de servicios del sector educativo, generó la homologación de los cargos administrativos de las Secretarías de Educación de conformidad con la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001. La homologación supone -a partir de un estudio técnico- la comparación de funciones y requisitos de un empleo que existe en una planta de personal con el fin de encontrar uno equivalente en otra que va a recibir dicho empleo⁷⁴. El proceso de homologación y nivelación salarial debe cumplir varias etapas de conformidad con la Directiva 10 de 2005 del Ministerio de Educación Nacional. Ellas pueden sintetizarse en el siguiente cuadro:

PROCEDIMIENTO PARA LA HOMOLOGACIÓN DE CARGOS Y LA NIVELACIÓN DE SALARIOS	
Paso 1	Elaboración de un estudio técnico.
Paso 2	Una vez elaborado el estudio técnico, la entidad territorial certificada procede a realizar, bajo la responsabilidad del secretario de educación y del jefe de personal o quien haga sus veces, la homologación y nivelación salarial de los cargos administrativos conforme a la normatividad vigente, mediante acto administrativo general.
Paso 3	La homologación de cada funcionario administrativo se realizará, mediante acto administrativo individualizado el cual debe especificar el cargo al cual es homologado y la nivelación salarial respectiva -si a ella hay lugar y rige a partir de la fecha de expedición de dicho acto administrativo, previo certificado de disponibilidad presupuestal. El certificado de disponibilidad presupuestal será emitido contra recursos del Sistema General de Participaciones –SGP.
Paso 4	Para determinar la deuda por concepto de retroactividad de la homologación y nivelación salarial, es preciso que la entidad territorial elabore un listado de las reclamaciones recibidas indicando, en cada caso, la fecha de presentación de la solicitud. Con base en este listado, se procede a determinar el monto de las deudas respectivas. Las acreencias laborales directamente derivadas de la homologación y la nivelación salarial se deberán cuantificar

⁷⁴ Información extraída de la Guía para la Homologación de cargos administrativos en las entidades territoriales del Ministerio de Educación Nacional. Abril del 2006.

	por anualidades, teniendo en cuenta lo siguiente: a) La fecha de la petición, b) La no prescripción de derechos c) La congruencia entre lo pedido y los reconocimientos efectuados en dicha homologación y nivelación salarial d) Los documentos que respaldan la plena identificación de lo que se adeuda de conformidad con la ley
Paso 5	Para el reconocimiento de la deuda por parte de la Nación, la entidad territorial deberá enviar a la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del MEN, la liquidación individual anualizada de la deuda, el estudio técnico que sirvió de base para la nivelación y homologación⁷⁵ y, los actos administrativos correspondientes mediante los cuales se hacen efectivas, todo lo anterior debidamente certificado por el gobernador o alcalde y secretario de educación respectivos.

73. A juicio de este tribunal, no resulta irrazonable que las autoridades judiciales hubieran requerido -además del acto administrativo general, el acto de nombramiento y el acta de posesión- el acto administrativo individual por medio del cual se especifica cual es el cargo homologado y la nivelación salarial respectiva. Estos documentos, ensamblados como unidad jurídica, hacen posible establecer (a) la fuente del derecho, (b) el alcance de la obligación cuyo cumplimiento se reclama y (c) la entidad obligada a asumir el pago. No resulta entonces irrazonable afirmar que, en este caso, todos estos documentos conforman un título ejecutivo complejo que deben aportarse para emprender cobro. Debían las autoridades judiciales valorar, como en efecto lo hicieron, el cumplimiento de los requisitos exigibles del título. No podían pasar por alto tal verificación ni prescindir de alguna de las exigencias dado que, de proceder en esa dirección, se afectarían los intereses o derechos de los demandados.

74. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte encuentra que no existe una razón suficiente, al menos planteada en esta oportunidad, que justifique exigir como elemento integrante del título ejecutivo, el certificado de disponibilidad presupuestal. Este se define como “*el documento expedido por el jefe de*

⁷⁵ Realizado de conformidad con lo previsto en el numeral A.1 de la Directiva 10 de 2005.

*presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos*⁷⁶. Conforme a ello, tal instrumento únicamente da cuenta de la existencia de disponibilidad de recursos, pero no tiene la virtualidad -al menos en principio- de afirmar o negar la existencia de la obligación. El hecho de que su expedición preceda al acto administrativo particular, según parece desprenderse de la descripción del segundo paso del trámite de *homologación y nivelación salarial*, no constituye una razón suficiente para que su acreditación en el proceso ejecutivo deba ser requerida.

75. Así las cosas, se tiene que en el caso bajo estudio las accionantes cuentan con el acto administrativo de carácter general, el cual se encuentra acreditado con el Decreto 013 del 14 de enero de 2014 proferido por la Alcaldía Municipal de Neiva⁷⁷. Sin embargo, se advierte que en el trámite del proceso ejecutivo no se aportó el acto administrativo individual y, en ese sentido, no se cumple con los requisitos para la existencia del título ejecutivo.

76. No desconoce la Corte que fue aportada una certificación de la Secretaría de Educación de Neiva. Sin embargo, ella no corresponde con el acto administrativo individualizado requerido, dado que se limita a dar cuenta de los hechos en ella mencionados. Ciertamente es un indicio importante acerca de lo que ha ocurrido en el proceso de homologación y nivelación. Sin embargo, no constituye el elemento requerido por la regulación vigente en la materia. En adición a ello, la Corte encuentra que reconocer a ese documento dicha condición, podría oponerse al estado actual del proceso de homologación referido en su respuesta por la Secretaría de Educación de Neiva y que da cuenta de las dificultades actuales en el proceso de las accionantes. Ello se refleja en el siguiente cuadro:

Certificación expedida por la Secretaría de Educación de Neiva en abril 16 de 2021	
No se han expedido los actos administrativos ordenando el pago de la deuda por concepto de retroactivo de nivelación salarial, respecto a la señoras:	
Nombre de la accionante	Estado actual
María Flor Elia Huepe	El Ministerio de Educación Nacional, no ha

⁷⁶ Artículo 2.8.1.7.2. del Decreto 1068 de 2015

⁷⁷ Decreto aportado mediante certificación del 16 de abril de 2021, para dar cumplimiento a lo solicitado por esta Corporación en oficio OPTB-520 del 08 de abril de 202.

	impartido la autorización para expedir los mencionados actos administrativos individualizados como lo exige la Directiva No 10 de 2005
María Estella Hernández Andrade	Se constató que no hace parte de la planta de personal administrativo que entregó el Departamento del Huila, al Municipio de Neiva, en el año de 2003, de conformidad con lo establecido en la Guía de Homologación y Nivelación Salarial, teniendo en cuenta que su vinculación se hizo en el 2 de noviembre de 2004, y la homologación y nivelación, se realizó respecto del personal transferido de la Nación, al departamento en virtud de la ley 60 de 1993, la del personal incorporado de los Departamentos a los Municipios certificados, y la del personal incorporado de los Municipios no certificados de la Planta Departamental por disposición de la ley 715 de 2001.
Luz Amparo Gerardino De Castro	Se evidencia que hace parte de la planta de personal administrativo que entregó el Departamento del Huila, al Municipio de Neiva, en el año de 2003. Presentó reclamación a través de apoderado judicial, razón por la cual, se está a la espera, que el Ministerio de Educación Nacional, termine el proceso de revisión de la Homologación y Nivelación Salarial que fue aprobada por el mencionado Ministerio, para proceder a modificar el Decreto 0014 de 2014, y expedir el acto administrativo de individualización de la deuda.

77. Las accionantes advirtieron que una autoridad judicial de igual localidad y especialidad que la del juez de primera instancia, había accedido a librar mandamiento de pago en procesos ejecutivos laborales, solo con las certificaciones expedidas por la Secretaría de Educación de Neiva. Tal circunstancia, sin embargo, no evidencia la existencia de un defecto sustantivo por al menos tres razones. Primero, entre las decisiones aquí cuestionadas se encuentra la del Tribunal Superior de ese distrito quien no se encuentra sujeto

a las determinaciones de los referidos juzgados. Segundo, en estricto sentido y en virtud de la autonomía judicial, las determinaciones adoptadas por los jueces no vinculan a aquellos que tengan su mismo estatus y especialidad. Tercero, la Corte no ha conocido en detalle los expedientes de los procesos ejecutivos a los que hacen referencia las accionantes.

c) Las decisiones cuestionadas no desconocieron el precedente judicial dado que las decisiones invocadas para fundamentar tal conclusión no eran relevantes para el caso debatido

78. En lo que respecta al desconocimiento de la providencia C- 892 de 2009, debe decirse que la misma no resulta aplicable para el caso que se analiza dado que en ella la Corte se ocupó de un asunto diferente. En esa oportunidad se revisó la constitucionalidad del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo⁷⁸- sobre indemnización moratoria laboral-, específicamente en las expresiones “salarios y prestaciones” y “por concepto de salarios y prestaciones en dinero”. El demandante en ese entonces consideraba que la indemnización moratoria prevista en la norma citada, tenía como finalidad desestimular el incumplimiento del empleador en el pago de las acreencias laborales. Al estudiar este canon normativo, la Corte encontró que el tema objeto de debate ya había sido resuelto en las sentencias C-781 de 2003 y C- 038 de 2004, por lo que operó el fenómeno de cosa juzgada constitucional, en lo que tiene que ver con la expresión “salarios y prestaciones”. Frente al segundo apartado “por concepto de salarios y prestaciones en dinero”, la Corte determinó que “[l]os argumentos planteados por el actor carecen de la entidad suficiente para afectar la constitucionalidad de la expresión demandada” y, por lo tanto, dispuso declarar su exequibilidad.

83. Como se observa, la temática que se abordó en esa ocasión por esta Corporación no guarda ninguna relación con el caso bajo estudio, teniendo en cuenta que nada se dijo sobre procesos ejecutivos laborales, ni sobre el trámite de homologación y nivelación salarial como aquí ocurre.

84. Frente al desconocimiento del precedente de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, radicado 58156 del 04 de mayo de 2016⁷⁹, el mismo carece también de relevancia. En efecto, en esa oportunidad el problema jurídico analizado se refería a la posibilidad o no de dar aplicación a normas

⁷⁸ Sustituido por el artículo 29 de la ley 789 de 2002.

⁷⁹ Magistrado Ponente, Fernando Castillo Cadena

civiles para el decreto de medidas cautelares. La Corte sostuvo que el artículo 85A del CPT y SS regula el tema, de modo que no es posible extender el contenido del artículo 145 del CPT y SS porque la analogía legal únicamente procede «a falta de disposiciones especiales en el procedimiento del trabajo» y siempre que «sea compatible y necesaria para definir el asunto». Se trata entonces de una materia completamente diferente al caso en revisión.

85. En suma, para la Corte no se configura ninguna de las causales de procedibilidad alegadas. Ello es así dado que, de una parte, no existen razones para considerar que la interpretación de las autoridades judiciales careciera de apoyo en la normatividad vigente y, de otra, las decisiones que se invocaron como precedentes relevantes en verdad no lo eran según quedó explicado. Así las cosas, la Sala considera que la acción de tutela no cumple con los requisitos específicos de procedencia en contra de providencia judicial

87. Por lo expuesto, se procederá a confirmar las decisiones de las Salas de Casación Laboral y Penal, -en primera y segunda instancia respectivamente-, de la Corte Suprema de Justicia, que negaron el amparo solicitado.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR las sentencias de primera y segunda instancia proferidas el 13 de noviembre de 2019 y el 4 de febrero de 2020 por las Salas de Casación Laboral y Penal de la Corte Suprema de Justicia, que **NEGARON** la presente acción de tutela.

Segundo: Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

