

Sentencia SU573/19

Referencia: Expedientes T-7.457.373, T-7.457.923 y T-7.466.562.

Acciones de tutela interpuestas por María del Socorro Sinning de la Rosa (T-7.457.373), Ángel María Mendoza Muñoz (T-7.457.923) y Elvira Cecilia Gómez Viloría (T-7.466.562), contra la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado.

Magistrado ponente:
CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. María del Socorro Sinning de la Rosa (T-7.457.373), Ángel María Mendoza Muñoz (T-7.457.923) y Elvira Cecilia Gómez Viloría (T-7.466.562) interpusieron acción de tutela¹ en contra de las sentencias dictadas por la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado, a fin de que se protegieran sus derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, “*seguridad jurídica*” y debido proceso. Señalaron que estos derechos fueron vulnerados porque, en el marco de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho promovidos por los tutelantes, la autoridad judicial negó el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías prevista por el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y la Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998.

1. Hechos probados

¹ Las acciones de tutela fueron presentadas el 24 de septiembre de 2018 (fl. 37, Cdno. 1 del expediente T-7.457.373), 1 de octubre de 2018 (fl. 13, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923) y el 20 de septiembre de 2018 (fl. 13, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562).

2. En el año 2000, María del Socorro Sinning de la Rosa², Ángel María Mendoza Muñoz³ y Elvira Cecilia Gómez Viloría⁴ (en adelante, los accionantes) fueron vinculados como docentes del municipio de Sabanalarga, Atlántico.

3. Posteriormente, los docentes *“fueron asumidos por el Departamento del Atlántico sin solución de continuidad a partir del año 2003”*⁵ y, actualmente, su vínculo laboral se encuentra vigente⁶.

4. El 19 de agosto de 2005, los accionantes fueron afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante, FOMAG)⁷.

5. En el año 2013, solicitaron a la Alcaldía de Sabanalarga⁸, a la Gobernación del Atlántico⁹ y al Ministerio de Educación Nacional¹⁰, el pago de la *“sanción moratoria por el no giro oportuno de [sus] cesantías al fondo [al] que [se] encontraba[n] afiliad[os] durante los años 2001, 2002 y 2003”*¹¹.

6. La anterior solicitud fue negada por las referidas entidades. El alcalde de Sabanalarga manifestó que (i) *“ha venido cancelando los auxilios de cesantías a los empleados [...] en la medida en que su situación económica y financiera se lo ha permitido”*, toda vez que el municipio se encuentra en un proceso de restructuración de pasivos y (ii) que la acreencia reclamada había prescrito¹². Por su parte, y en virtud del traslado de la petición efectuado por el Ministerio de Educación¹³, el secretario de educación del departamento del Atlántico, señaló que *“desde el año 2003 en adelante [las] cesantías han sido oportunamente reportadas a entidad fiduciaria”*¹⁴ y, por tanto, *“las cesantías por los años 2001 y 2002 [...] [son] responsabilidad del Municipio de Sabanalarga”*.

² Mediante Decreto No. 00-00111 del 26 de diciembre de 2000 y acta de posesión No. 46 del 28 de diciembre de 2000, la señora Sinning de la Rosa fue nombrada en propiedad, en el cargo de docente de tiempo completo municipal, en la Institución Básica *“Moisés Gómez”* de Sabanalarga. Fl. 64, Cdno. Principal.

³ Mediante Decreto No. 00-176 y acta de posesión del 25 de octubre de 2000, el señor Mendoza Muñoz fue nombrado en propiedad, en el cargo de docente de tiempo completo en el *“Instituto Técnico Industrial”* de Sabanalarga. Fl. 67, Cdno. Principal.

⁴ Mediante Decreto No. 00-00122 del 26 de diciembre de 2000 y acta de posesión del 28 de diciembre de 2000, la señora Gómez Viloría fue nombrada en propiedad para desempeñar el cargo de docente en el área de básica primaria de la Institución *“Jhon F. Kennedy”* de Sabanalarga. Fl. 71, Cdno. Principal.

⁵ Fl. 63, Cdno. principal.

⁶ Fls. 63, 64, 67 y 71, Cdno. Principal.

⁷ Fls. 107-122, Cdno. Principal.

⁸ Mediante escritos presentados: (i) el 13 de septiembre de 2013, por Elvira Cecilia Gómez Viloría (fl. 125, Cdno. Principal), (ii) el 16 de agosto de 2013, por María del Socorro Sinning de la Rosa (fl. 131, Cdno. Principal) y (iii) el 24 de octubre de 2013, por Ángel María Mendoza Muñoz (fl. 135, Cdno. Principal).

⁹ Mediante escritos presentados: (i) el 9 de septiembre de 2013, por Elvira Cecilia Gómez Viloría (fl. 125 vto., Cdno. principal), (ii) el 20 de agosto de 2013, por María del Socorro Sinning de la Rosa (fl. 131 vto., Cdno. Principal) y (iii) el 25 de octubre de 2013, por Ángel María Mendoza Muñoz (fl. 135 vto., Cdno. Principal).

¹⁰ Mediante escritos presentados: (i) el 9 de septiembre de 2013, por Elvira Cecilia Gómez Viloría (fls. 126, Cdno. Principal), (ii) el 23 de agosto de 2013, por María del Socorro Sinning de la Rosa (fl. 132, Cdno. Principal) y (iii) el 28 de octubre de 2013, por Ángel María Mendoza Muñoz (fl. 136, Cdno. Principal).

¹¹ Fls. 125, 131 y 135, Cdno. Principal.

¹² Fls. 143, 146 y 149, Cdno. Principal.

¹³ *“De acuerdo con lo establecido por el Decreto 2831 del 16 de agosto de 2005”* -reparto de competencias- Fls. 144 vto.-145, 147 vto.-148 y 150 vto.-151 del Cdno. Principal.

¹⁴ Fls. 143 vto.-144, 146 vto.-147 y 149 vto.-150 del Cdno. Principal.

1.1. Actuación judicial ordinaria

7. *Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.* En el año 2014¹⁵, los accionantes promovieron el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que: (i) se declararan nulos los actos administrativos por medio de los cuales se les negó la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías de los años 2001, 2002 y 2003, prevista por el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y la Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998¹⁶ y, en consecuencia, (ii) se les reconociera y pagara la sanción reclamada¹⁷.

8. *Sentencia de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.* El Tribunal Administrativo del Atlántico (en adelante, el Tribunal) accedió a las pretensiones de los demandantes¹⁸. Consideró que a los docentes “le[s] asistía el derecho al pago de la sanción moratoria en los términos de la Ley 50 de 1990, aplicable a dichos servidores por disposición de la Ley 344 de 1996 y el Decreto 1582 de 1998”, dado que esa disposición “impone al empleador la obligación de pago y liquidación anualizada de las cesantías de sus servidores, debiendo consignarlas a más tardar el 15 de febrero del año siguiente, y en caso de no hacerlo, se impone el pago de un día de salario por cada día de retardo”¹⁹.

¹⁵ La señora María del Socorro Sinning de la Rosa presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho el 12 de febrero de 2014 (fl. 31, expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho). Por su parte, el señor Ángel María Mendoza Muñoz interpuso la demanda el día 21 de marzo de 2014 (fl. 29 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho). En relación con el asunto tramitado por la señora Elvira Cecilia Gómez Vioria, no fue allegado el expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, en su escrito de tutela refirió que la demanda en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho fue interpuesta el 4 de abril de 2014 (fl. 2 vto., Cdno. 1 del expediente T-7.466.562).

¹⁶ María del Socorro Sinning de la Rosa solicitó la declaratoria de nulidad del (i) oficio No. 2013ER112918 sin fecha, recibido el 19 de septiembre de 2013, proferido por el Ministerio de Educación Nacional, (ii) oficio sin número del 20 de agosto de 2013, recibido el 23 de agosto de 2013, emitido por el alcalde municipal de Sabanalarga y (iii) oficio No. 3048 del 6 de septiembre de 2013, dictado por el secretario de educación departamental del Atlántico (fl. 2 vto., Cdno. 1 del expediente T-7.457.373); Ángel María Mendoza Muñoz pidió la declaratoria de nulidad del (i) oficio No. 2013ER147389, sin fecha, recibido el 29 de noviembre de 2013, (ii) oficio sin número de fecha 28 de octubre de 2013, recibido el 2 de diciembre de 2013, emitido por el alcalde municipal de Sabanalarga y (iii) oficio No. 4154 del 21 de noviembre de 2013, recibido el 25 de noviembre de 2013, proferido por el secretario de educación departamental del Atlántico (fl. 2 vto. Cdno. 1 del expediente T-7.457.923) y la señora Elvira Cecilia Gómez Vioria reclamó la declaratoria de nulidad del: (i) oficio No. 2013ER122196, sin fecha, recibido el 3 de octubre de 2013, (ii) oficio sin número de fecha 17 de septiembre de 2013, recibido el 3 de octubre de 2013, proferido por el alcalde municipal de Sabanalarga y (iii) oficio No. 3397 del 9 de octubre de 2013, recibido el 21 de octubre de 2013, dictado por el secretario de educación departamental del Atlántico (fl. 2 vto. Cdno 1 del expediente T-7.466.562).

¹⁷ Fls. 3-4 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento promovido por la señora María del Socorro Sinning de la Rosa (expediente T-7.457.373), fls. 3-4 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por el señor Ángel María Mendoza Muñoz (expediente T-7.457.923) y fls. 2 vto. y 3, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562.

¹⁸ Mediante sentencias del 25 de agosto de 2015 (fls. 427-454 del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y fls. 21 a 34, Cdno 1. del expediente T-7.457.373), 13 de noviembre de 2015 (fls. 369-396 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y fl. 2 vto., Cdno 1, del expediente T-7.457.923) y 4 de noviembre de 2015 (fl. 2 vto., Cdno. 1 del expediente T-7.466.562).

¹⁹ Ibid.

9. *Sentencia de segunda instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.* La Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado (en adelante, el Consejo de Estado) revocó la decisión del Tribunal y, en su lugar, negó las pretensiones²⁰. En su concepto,

“a los educadores del sector público no les son aplicables los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990, que contemplaron el plazo para la liquidación del valor liquidado anualmente con anterioridad al 15 de febrero y la sanción moratoria para el empleador que incumpla esta obligación, pues dichas normas fueron extendidas por disposición del artículo 1 del Decreto 1582 de 1998, únicamente a «los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías», que como se expuso, no se equiparan a los docentes vinculados a partir del 1º de enero de 1990, pues su nombramiento efectuado por el representante legal de la entidad territorial no le otorga la calidad de ser un maestro de dicho nivel, y sus prestaciones sociales como las cesantías, son administradas por el FOMAG, cuya naturaleza jurídica es diferente a la de aquellos fondos privados creados por la Ley 50 de 1990”.

10. Con fundamento en lo anterior, la autoridad judicial concluyó:

“[el] régimen de liquidación de cesantías que regula la situación jurídica de [los demandantes] es el contemplado en el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 [pues] pese a acreditarse que el decreto de nombramiento fue expedido por el alcalde (E) del municipio de Sabanalarga, ello no le[s] otorga el carácter de territorial [y, por tanto] no le[s] es aplicable la Ley 50 de 1990 [...] que por disposición del artículo 1º del Decreto 1582 de 1998 se extendió únicamente a los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías”.

2. Pretensiones y fundamentos de la solicitud de tutela

11. Los accionantes presentaron acción de tutela en contra de la Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado. En su criterio, al revocar la decisión proferida por el Tribunal y negar el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías, vulneró los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, “*seguridad jurídica*” y al debido proceso. Según indicaron, las providencias judiciales cuestionadas

²⁰ Mediante sentencia del 7 de septiembre de 2018 (fls. 581-591 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho referido a la tutela T-7.457.373), 24 de agosto de 2018 (fls. 590-601 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho referido a la tutela T-7.457.923) y 16 de agosto de 2018 (fl. 109, Cdo.1 del expediente T-7.466.562).

incurrieron en los defectos (i) sustantivo y (ii) por desconocimiento del precedente.

12. Por una parte, afirmaron que se configuró un defecto sustantivo, dado que el Consejo de Estado no interpretó “*las normas legales [...] con un enfoque constitucional*”²¹ y no tuvo en cuenta que, por virtud del principio de favorabilidad laboral, les resultaba “*más beneficiosa la aplicación de las Leyes 91 de 1989, 50 de 1990 y 344 de 1996*”.

13. De otra parte, señalaron que la autoridad judicial desconoció el precedente fijado por la Corte Constitucional en las sentencias SU-336 de 2017 y T-008 de 2015, según el cual “*la sanción por la no consignación de las cesantías es un derecho que la Corte Constitucional reconoce sin distinción a los docentes*” y, por tanto, “*les es aplicable el régimen general en lo no estipulado en el régimen especial, en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías establecida en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006*”. Asimismo, afirmaron que la accionada se apartó del precedente fijado por el Consejo de Estado en la sentencia del 18 de julio de 2018²², por cuya virtud “*es inentendible que el docente sea considerado servidor público, para los efectos de la aplicación de la Ley 244 de 1995 y no lo sea en lo atinente a la aplicación de lo dispuesto por la Ley 344 de 1996*”²³.

14. En consecuencia, solicitaron al juez de tutela “*revocar la[s] sentencia[s] de segunda instancia proferida[s] por la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado*” y, en su lugar, dejarlas sin efecto, para que esa autoridad judicial “*profiera una nueva decisión mediante la cual acceda a las pretensiones de la demanda y ordene el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la omisión en el pago de las cesantías correspondientes a las anualidades 2001 a 2003*”. Así mismo, pidieron que se condene a las entidades demandadas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho a pagar la pretendida “*sanción moratoria contemplada en la Ley 344 de 1996 [...] hasta la fecha en que se produzca la consignación de cada uno de los auxilios de cesantías pertinentes*”, en forma “*ajustada*” conforme al I.P.C., “*las costas del proceso incluyendo agencias en derecho*” y, también, “*los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la modificación de la sentencia*”²⁴.

3. Respuesta de la entidad accionada y de los vinculados²⁵

²¹ Fl. 2 vto., Cdno. 1 de los expedientes T-7.457.373, T-7.457.923 y T-7.466.562.

²² Fls. 5-6, Cdno. 1 de los expedientes T-7.457.373, T-7.457.923 y T-7.466.562.

²³ Fl. 5 vto. Cdno. 1 de los expedientes T-7.457.373, T-7.457.923 y T-7.466.562.

²⁴ Fl. 12, Cdno. 1 de los expedientes T-7.457.373, T-7.457.923 y T-7.466.562.

²⁵ Mediante providencias del 2 de octubre de 2018 (fl. 39, Cdno. 1 del expediente T-7.457.373); 4 de octubre de 2018 (fl. 15, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923) y 24 de septiembre de 2018 (fl. 15, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562), la Sección Cuarta del Consejo de Estado dispuso vincular al trámite de la acción de tutela a la Nación - Ministerio de Educación Nacional, al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al Departamento del Atlántico, al Municipio de Sabanalarga y al Tribunal Administrativo del Atlántico, como terceros interesados en el proceso.

15. La magistrada Sandra Lisset Ibarra Vélez, ponente de las providencias judiciales cuestionadas, señaló que la acción de tutela era improcedente, ya que “[los] *demandante[s] pretend[ían] plantear nuevamente inconformidades resueltas dentro del proceso ordinario*”. Además, afirmó que las decisiones impugnadas no adolecían de los defectos alegados. Para tal efecto, sostuvo que el régimen de cesantías aplicable a los accionantes “*es el contemplado en la Ley 91 de 1989, y no el previsto en la Ley 50 de 1990*”, pues “*por disposición del artículo 1º del Decreto 1582 de 1998 [esta] se extendió únicamente a los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías*”. En ese sentido, explicó que la Ley 91 de 1989 “*no contempló plazo para la consignación de las cesantías con anterioridad al 15 de febrero de cada anualidad en un fondo privado administrador*”, por lo que “*se trata de un régimen de liquidación diferente, sin que le sea dable al docente favorecerse de las ventajas de uno y otro*”²⁶.

16. A su vez, destacó que no se había desconocido el precedente aducido por los actores, dado que la Corte Constitucional en la Sentencia SU-336 de 2017 “*no analizó ninguna controversia relacionada con la sanción prevista en el numeral 3º del artículo 99 de la Ley 50 de 1990*” y el Consejo de Estado en la sentencia del 18 de julio de 2018 se pronunció acerca de la aplicación del “*derecho al reconocimiento y pago de la sanción moratoria [...] cuando [los docentes] pertenecen al régimen de cesantías definitivas o parciales*”, pero no respecto de aquellos que “*se encuentra[n] vinculado[s] laboralmente y no tiene[n] que solicitar el reconocimiento y pago de dicha prestación*”.

17. La gobernación del Atlántico²⁷, el Ministerio de Educación Nacional²⁸ y el magistrado Cristóbal Rafael Christiansen Martelo²⁹, juez de primera instancia en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por los tutelantes, solicitaron ser desvinculados por falta de legitimación en la causa por pasiva.

18. La Fiduprevisora, en calidad de vocera y administradora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio³⁰, solicitó ser desvinculada del trámite constitucional y “*negar el amparo solicitado*”, por considerar que

²⁶ Fls 47-56, Cdno. 1 del expediente T-7.457.373, fls. 44-52, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923 y fls. 26-34 Cdno. 1 del expediente T-7.466.562.

²⁷ Mediante escritos del 18 de octubre de 2018 (fls. 28-30, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923) y 10 de octubre de 2018 (fls. 56-59, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562). Frente al expediente T-7.457.373 guardó silencio.

²⁸ Mediante escritos del 11 de octubre de 2018 (fls. 70-72, Cdno. 1 del expediente T-7.457.373), 18 de octubre de 2018 (Fls. 34-36, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923) y 4 de octubre de 2018 (fls. 38-39, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562).

²⁹ Mediante escrito presentado el 22 de octubre de 2018, en relación con el expediente T-7.457.923 (fls. 73-75, Cdno. 1). Frente al requerimiento efectuado en relación con los expedientes T-7.457.373 y T-7.466.562, guardó silencio.

³⁰ Mediante escrito del 10 de octubre de 2018 (fls. 58-61 y 64-67, Cdno. 1 del expediente T-7.457.373), 19 de octubre de 2018 (fls. 40-43 y 53-56, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923) y 3 de octubre de 2018 (fls. 24-25 y 43-44, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562).

“el actuar del Consejo de Estado Sección Segunda Subsección B se ajust[ó] a derecho”. Señaló que “el pago de la sanción moratoria por concepto de cesantías [era] improcedente”, dado que “el trámite, reconocimiento y pago de las prestaciones económicas solicitadas por los docentes afiliados al Fondo, está sujeto a un procedimiento establecido normativamente el cual debe ser atendido en orden riguroso de acuerdo a la radicación de las solicitudes presentadas” y, en esa medida, “el desembolso de la prestación depende de la disponibilidad presupuestal”. Además, sostuvo que no era posible “aducir que el juez haya desconocido entre otros, los precedentes judiciales relacionados con el tema objeto de la demanda” y que “no [se] demostró una vía de hecho, por parte de los despachos judiciales demandados”.

19. Los accionantes aportaron al trámite constitucional la Sentencia SU-098 del 17 de octubre de 2018, por medio de la cual *“la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que al negar el reconocimiento de la sanción moratoria por retardo en el pago de las cesantías a los docentes incurriría en violación directa de la Constitución [...] debido a que aplicaron la interpretación menos favorable a los docentes demandantes al negarle sus pretensiones”*³¹.

4. Decisiones objeto de revisión

20. *Sentencia de tutela de primera instancia*³². La Sección Cuarta del Consejo de Estado negó la solicitud de amparo. De una parte, consideró que no se estaba en presencia del defecto sustantivo alegado, ya que *“el análisis efectuado [...] resulta razonable, teniendo en cuenta que [...] los docentes cuentan con un régimen especial, que de manera expresa regula el régimen de cesantías para dicho sector, concretamente en el numeral 3 del artículo 15 de la Ley 91 de 1989”* y, por tanto, no era viable *“desconocer la independencia y la vigencia de los regímenes especiales y dar aplicación extensiva [...] al régimen general, más aún en temas de orden sancionatorio no previstos en las normas específicas del personal docente”*.

21. De otra, afirmó que la Sentencia SU-336 de 2017, dictada por la Corte Constitucional, y la providencia de unificación del 18 de julio de 2018, proferida por el Consejo de Estado, *“no constituían precedente obligatorio para la Sección Segunda [...], pues el análisis que allí se efectuó corresponde a una sanción de naturaleza distinta y de fuente legal diferente a la reclamada”*. Asimismo, expuso que no se desconoció la sentencia SU-098 de 17 de octubre de 2018, por cuanto en dicha decisión se indicó que *“el régimen salarial (cesantías y vacaciones) y prestacional (pensión y salud) de los docentes, resulta ser diferente al régimen general del resto de los empleados*

³¹ El 3 de diciembre de 2018 (fls. 82-83, Cdno. 1 del expediente T-7.457.373 y fls. 83-84, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923) y 30 de noviembre de 2018 (fls. 77-78, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562).

³² Sentencias del 14 de marzo de 2019 (fls. 114-121, Cdno. 1 del expediente T-7.457.373), 28 de febrero de 2019 (fls. 127-135, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923) y 28 de febrero de 2019 (fls. 109-116, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562).

públicos, los cuales contienen prerrogativas especiales para cada uno de ellos que hace que no se viole el derecho a la igualdad”.

22. *Impugnación*³³. Los accionantes impugnaron la decisión. Insistieron en que la autoridad judicial accionada (i) *“erró al realizar el análisis normativo del régimen de cesantías aplicable a los docentes, puesto que omitió lo dispuesto en el Decreto 1252 de 2000”*, conforme al cual *“los empleados públicos –sin distinción entre los del orden nacional o territorial- tendrían derecho al pago de las cesantías en los términos establecidos en la Ley 50 de 1990 y 344 de 1996, aun en el evento que la entidad donde laboren exista [sic] un régimen especial que regule las cesantías”* y que, (ii) los criterios fijados por el Consejo de Estado en la sentencia del 18 de julio de 2018 y la Corte Constitucional en la Sentencia SU-098 de 2018 permiten concluir que *“los docentes [tienen] previsto un régimen especial de cesantías pero ello no significa que no [tengan] derecho a la sanción moratoria cuando se presenta un retardo en la consignación de las mismas”*.

23. *Sentencia de tutela de segunda instancia*³⁴. La Sección Quinta del Consejo de Estado confirmó la decisión del *a quo*. En su criterio, la autoridad judicial accionada no incurrió en un defecto sustantivo, debido a que *“sustentó su decisión en argumentos razonables, con base en las pruebas obrantes en el expediente, compatibles con las formas propias del régimen especial de los docentes”*. Además, consideró que las providencias cuestionadas no adolecían del defecto por desconocimiento del precedente³⁵, porque: (i) *“la Corte Constitucional con la sentencia SU-336 de 2017 no analizó alguna controversia relacionada con la sanción prevista en el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990”*, (ii) *“la providencia de unificación proferida por la Sección Segunda del Consejo de Estado del 18 de julio de 2018 [...] también estudia lo relacionado con la aplicación de la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, que se refiere al pago tardío de las cesantías y no a la consignación oportuna de dicha prestación”* y, finalmente, (iii) la Sentencia T-008 de 2015 no constituía un precedente aplicable, por haber sido proferida por una Sala de Revisión de Tutelas³⁶.

³³ Escritos de impugnación remitidos vía correo electrónico el 29 de marzo de 2019 en los expedientes T-7.457.373 (fls. 130-130, Cdno. 1), T-7.457.923 (fls. 144 a 147, Cdno. 1) y T-7.466.562 (fls. 125-128, Cdno. 1).

³⁴ En sentencias del 16 de mayo de 2019 (fls. 155-163, Cdno. 1 del expediente T-7.457.373 y fls. 160-172, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923) y 22 de mayo de 2019 (fls. 159-167, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562).

³⁵ En relación con el desconocimiento de la Sentencia SU-098 de 2018, el juez de tutela de segunda instancia indicó que *“el análisis que se realizará con ocasión del desconocimiento del precedente alegado por el demandante no incluirá la sentencia SU-098 de 2019, puesto que esta providencia fue alegada como desconocida con posterioridad a la presentación de la demanda y su estudio vulneraría el derecho al debido proceso de los demás intervinientes al proceso de la referencia, toda vez que, desde el inicio del proceso no tuvieron la posibilidad de defenderse respecto del mismo”* (fl. 170, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923).

³⁶ Mediante aclaración de voto presentada el 5 de junio de 2019 en los expedientes T-7.457.373 (fls. 172-173, Cdno. 1) y T-7.457.923 (fls. 184-185, Cdno. 1) y 7 de junio de 2018 en el expediente T-7.466.562 (fls. 178-179, Cdno. 1), el magistrado Alberto Yepes Barreiro señaló que *“los docentes oficiales tienen derecho al pago de la sanción moratoria, en virtud del derecho al pago oportuno observado desde el punto de vista del derecho a la igualdad”* y *“les son aplicables las Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006 que contemplan la sanción moratoria por el reconocimiento y pago del auxilio de cesantías, de manera inoportuna”*, por cuanto la Corte Constitucional, en sentencia SU-336 de 2017, *“estableció que los docentes hacen parte de la*

5. Actuaciones en sede de revisión

24. Los expedientes de tutela fueron seleccionados por medio del Auto del 30 de julio de 2019³⁷, proferido por la Sala Séptima de Selección de Tutelas de la Corte Constitucional y fueron repartidos a la Sala Primera de Revisión para que profiriera la correspondiente sentencia³⁸.

25. Mediante Auto del 4 de septiembre de 2019³⁹, el magistrado sustanciador del caso solicitó información adicional a las partes y terceros acerca de la vinculación laboral de los accionantes, su afiliación a un fondo de cesantías y el trámite adelantado por estos en relación con el reconocimiento y pago de las cesantías de los años 2001, 2002 y 2003, así como de la sanción moratoria pretendida. Asimismo, requirió en préstamo los expedientes de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho promovidos por los accionantes.

26. En sesión del 11 de septiembre de 2019, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió asumir el conocimiento de los procesos de la referencia⁴⁰. En consecuencia, por virtud del Auto del 12 de septiembre de 2019, se dispuso la suspensión de términos⁴¹.

II. Consideraciones y fundamentos

1. Competencia

27. La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991. Igualmente, en sesión del 11 de septiembre de 2019, la Sala Plena asumió el conocimiento de los expedientes de la referencia, razón por la cual es competente para proferir la presente providencia.

2. Delimitación del caso y valoración de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

28. En atención a los antecedentes que sirven de fundamento a las solicitudes de amparo *sub examine*, la Sala constata que la alegada vulneración de los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, “*seguridad jurídica*” y debido proceso de los accionantes se circunscribe, de un lado, al presunto defecto sustantivo en que incurrieron las sentencias

categoría de empleados públicos prevista en el artículo 123 de la Constitución Política”. En esa medida, manifestó que “*no existe justificación alguna para la diferenciación que avala el proyecto*”.

³⁷ Fls. 26-40, Cdno. Principal.

³⁸ Fl. 41, Cdno. Principal.

³⁹ Fls. 48-49, Cdno. Principal.

⁴⁰ Fl. 44, Cdno. Principal.

⁴¹ Fls. 45-46, Cdno. Principal.

dictadas por el Consejo de Estado, al negar la pretensión de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías prevista por la Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998, aplicable, a juicio de los accionantes, en virtud del principio de favorabilidad laboral. Por otro lado, al supuesto desconocimiento del precedente de que adolecen las decisiones emitidas por la autoridad judicial, por no resolver los casos de los tutelantes de acuerdo con las sentencias SU-336 de 2017 y T-008 de 2015, proferidas por la Corte Constitucional, y la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, dictada por el Consejo de Estado.

29. En tales términos, la Sala deberá resolver el asunto planteado, en relación con la eventual violación de los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, “*seguridad jurídica*” y debido proceso, por lo decidido en las sentencias proferidas en segunda instancia por el Consejo de Estado, en el marco de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho promovidos por lo tutelantes. Para tal efecto, la Sala empleará la metodología de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales de Altas Cortes.

30. Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la procedencia -y, por tanto, el amparo- de la acción de tutela contra providencias judiciales de Altas Cortes se encuentra condicionada por tres exigencias, a saber: (i) que, en los términos del artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, se verifiquen los requisitos de procedencia de la acción de tutela (legitimación en la causa, subsidiariedad e inmediatez), algunos de los cuales se particularizan cuando el acto que se cuestiona es una providencia judicial, tal como se deriva del precedente reiterado de la Sentencia C-590 de 2005⁴²; (ii) que se materialice alguna violación de los derechos fundamentales de los accionantes, mediante la configuración de algún específico defecto reconocido por la jurisprudencia constitucional, en la sentencia que se censura⁴³, y (iii) que, en la valoración de las dos exigencias anteriores, se acredite que se trata de un caso “*definitivamente incompatible con el alcance y límite de los derechos fundamentales que han sido desarrollados por la Corte Constitucional o cuando se genera una anomalía de tal entidad que es necesaria la intervención del juez constitucional*”⁴⁴.

⁴² “(i) Que el caso tenga relevancia constitucional, esto es, que involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad, es decir, que al interior del proceso se hubiesen agotado todos los medios de defensa judiciales al alcance del afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, esto es, que la tutela se hubiese interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la presunta vulneración; (iv) que se trate de una irregularidad procesal con un efecto decisivo en la providencia que se impugna; (v) que el tutelante identifique, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados, así como, de haber sido posible, la etapa en que fueron alegados en el proceso ordinario y, finalmente, (vi) que la decisión judicial que se cuestione no sea de tutela”. Sentencia T-269 de 2018.

⁴³ Esto es, si la providencia adolece de un defecto “*material o sustantivo, fáctico, procedimental, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente, orgánico, error inducido o violación directa de la Constitución*”. Sentencia T-269 de 2018.

⁴⁴ Sentencia SU-050 de 2018, parafraseando lo dicho en las sentencias SU-573 de 2017, SU-050 de 2017 y SU-917 de 2010.

31. Este último requisito, más que un elemento adicional o puntual que deba verificarse, es una carga interpretativa transversal que debe asumir el juez constitucional, a partir de la cual debe analizar tanto los requisitos genéricos de procedencia -especialmente importantes para el estudio de la relevancia constitucional del caso⁴⁵- como los defectos específicos que se alegan. Lo anterior, porque las Altas Cortes tienen un papel de unificación de la jurisprudencia ordinaria que les confiere el deber de zanjar las diferencias interpretativas en la aplicación del ordenamiento jurídico⁴⁶, de allí el “*valor vinculante*”⁴⁷ de su jurisprudencia; por ello, un escrutinio diferente invadiría su órbita de competencia.

32. A partir de lo dicho, y de conformidad con los términos en que se encuentra planteado el caso, la Sala deberá examinar (i) si las acciones de tutela presentadas en el asunto de la referencia cumplen con los requisitos genéricos de procedibilidad para cuestionar una decisión proferida por una Alta Corte y, de ser procedentes, (ii) si las sentencias dictadas por el Consejo de Estado incurrieron materialmente en una violación a los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, “*seguridad jurídica*” y debido proceso, por la supuesta configuración de los defectos particulares alegados.

3. Estudio de procedibilidad de las acciones de tutela acumuladas

33. El estudio de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias no es abstracto sino concreto, de allí que su valoración sea particular a cada defecto que se alegue. En el presente asunto, para facilitar su valoración, el estudio inicia con el de aquellas exigencias más formales y avanza hacia aquellas más sustanciales. En particular, se hace hincapié en la exigencia de fundamentación, en la cual se plantean los casos, a partir de los cuestionamientos que realizan los accionantes a las decisiones del Consejo de Estado.

3.1. Legitimación en la causa por activa

34. En el asunto *sub examine* se satisface el requisito de legitimación en la causa tanto por activa⁴⁸ como por pasiva⁴⁹. Las acciones de tutela fueron presentadas por los señores Sinning de la Rosa, Mendoza Muñoz y Gómez Viloría, demandantes en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que concluyeron con las sentencias que se cuestionan. Así mismo, las tutelas fueron interpuestas en contra de la Sección Segunda, Subsección B del

⁴⁵ Sentencia SU-573 de 2017.

⁴⁶ Tal como lo reconoció la Sala Plena al analizar varias disposiciones relativas al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en las sentencias C-816 de 2011, C-634 de 2011 y C-588 de 2012.

⁴⁷ Sentencia C-816 de 2011, reiterada en la Sentencia C-588 de 2012.

⁴⁸ Artículo 10 del Decreto 2591 de 1991.

⁴⁹ Artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991.

Consejo de Estado, autoridad judicial que profirió las decisiones judiciales impugnadas.

3.2. La providencia cuya constitucionalidad se cuestiona no es una sentencia de tutela

35. En el asunto que se examina, la acción de tutela no se dirige contra una decisión de tutela, sino contra sentencias proferidas por el Consejo de Estado, en el marco de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho promovidos por los accionantes.

3.3. Acreditación del requisito de inmediatez

36. Las acciones de tutela fueron interpuestas dentro de un término oportuno y razonable a partir del momento en que el Consejo de Estado profirió las sentencias cuestionadas, como a continuación se expone:

Expediente	(a) Expedición de la decisión judicial cuestionada	(b) Presentación de la acción de tutela	Término que transcurrió entre (a) y (b)
T-7.457.373 (María del Socorro Sinning de la Rosa)	7 de septiembre de 2018 ⁵⁰	24 de septiembre de 2018 ⁵¹	17 días
T-7.457.923 (Ángel María Mendoza Muñoz)	24 de agosto de 2018 ⁵²	1 de octubre de 2018 ⁵³	38 días
T-7.466.562 (Elvira Cecilia Gómez Viloria)	16 de agosto de 2018 ⁵⁴	20 de septiembre de 2018 ⁵⁵	35 días

3.4. Fundamentación: identificación razonable de los hechos que generan la vulneración y los derechos vulnerados

37. Esta exigencia se satisface, aunque de manera mínima, si se tienen en cuenta los siguientes cuestionamientos que plantean los accionantes a las decisiones proferidas por el Consejo de Estado.

⁵⁰ Fls. 581-591 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por María del Socorro Sinning de la Rosa.

⁵¹ Fl. 37, Cdo. 1 del expediente T-7.457.373.

⁵² Fls. 590-601 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Ángel María Mendoza Muñoz.

⁵³ Fl. 13, Cdo. 1 del expediente T-7.457.923.

⁵⁴ Fls. 3 y 159, Cdo. 1 del expediente T-7.466.562.

⁵⁵ Fl. 13, Cdo. 1 del expediente T-7.466.562.

38. Los accionantes propusieron un argumento común acerca de la presunta configuración de los defectos sustantivo y por desconocimiento del precedente.

39. En relación con el defecto sustantivo, adujeron que el Consejo de Estado “*realizó una interpretación aislada y formalista del régimen legal de las cesantías*”, a pesar de que por virtud del “*derecho a la igualdad e in dubio pro operario, previstos en los artículos 13 y 53 de la Constitución [...] y en atención a que la Ley 344 de 1996 no excluyó al sector oficial docente del ámbito de aplicación, [...] los docentes son sujetos pasibles de la sanción moratoria*”.

40. Respecto del desconocimiento del precedente, argumentaron que, al negar “[el] *derecho al pago de la indemnización por el no pago [sic] oportuno de cesantías, contemplado en el régimen general de cesantías previsto en las leyes 50 de 1990 y 344 de 1996*”, la autoridad judicial se apartó de la interpretación efectuada por la Corte Constitucional en las sentencias SU-336 de 2017 y T-008 de 2015 “*sobre el alcance y naturaleza del derecho a las cesantías y las consecuencias del retraso o demora en el pago de tal prestación*” y por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018.

3.5. Ejercicio subsidiario de la acción de tutela

41. La Sala considera acreditado el requisito de subsidiariedad, pues contra las decisiones judiciales cuestionadas por los accionantes no proceden recursos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

42. Los tutelantes no disponen del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, dado que este solo procede contra las sentencias dictadas en única y segunda instancia por los tribunales administrativos⁵⁶, que “*contrarie[n] o se oponga[n] a una sentencia de unificación del Consejo de Estado*” y, en el presente asunto, las decisiones cuestionadas fueron proferidas por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

43. Tampoco cuentan con el mecanismo de extensión de jurisprudencia para solicitar a “*las autoridades [que extiendan] los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos*”⁵⁷, pues en la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, referida por los accionantes para sustentar el defecto por desconocimiento del precedente, el Consejo de Estado unificó su postura en relación con la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías (Ley 244 de 1995), pero no respecto a la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías (Ley 344 de 1996).

⁵⁶ Artículo 257 de la Ley 1437 de 2011.

⁵⁷ Artículo 102 de la Ley 1437 de 2011.

44. Finalmente, tampoco es procedente el recurso extraordinario de revisión de que tratan los artículos 248 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, dado que ninguna de las causales de revisión previstas en el artículo 250 de la ley en cita es *prima facie* asimilable a alguno de los fundamentos de las acciones de tutela acumuladas, en los términos referidos en el Título anterior.

3.6. Ausencia de relevancia constitucional

45. La finalidad de la acción de tutela es conjurar aquellas situaciones en que la decisión de la autoridad judicial incurre en graves falencias, de relevancia constitucional, que conllevan una decisión incompatible con la Constitución⁵⁸. Por tal razón, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que uno de los requisitos genéricos de procedibilidad de la acción de tutela en contra de providencias judiciales es que el asunto tenga evidente relevancia constitucional; esto es, que se oriente a la protección de derechos fundamentales⁵⁹, “*involucre garantías superiores y no sea de competencia exclusiva del juez ordinario*”⁶⁰.

46. Dado que “*la garantía de que cada órgano goce de autonomía, en el sentido que debe poder desenvolverse y desplegar su actividad por sí mismo, y autogobernarse, son actividades que resultan básicas para definir el equilibrio en el ejercicio del poder público*”⁶¹, los órganos judiciales de cierre “*tienen entre sus competencias ‘la unificación de jurisprudencia como forma de precisar con autoridad y vocación de generalidad el significado y alcance de las diferentes áreas del ordenamiento jurídico*”⁶². Por tanto, en el evento en que se cuestione una sentencia dictada por una Alta Corte, el examen de la relevancia constitucional debe ser más estricto que el que pudiera hacerse en los demás eventos de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En tales términos, la acreditación de esta exigencia, más allá de la mera adecuación del caso a un lenguaje que exponga una relación con derechos fundamentales, supone justificar razonablemente la existencia de una restricción *prima facie* desproporcionada a un derecho fundamental, que no es lo mismo que una simple relación con aquel.

47. Con fundamento en lo anterior, esta Corte ha manifestado que la relevancia constitucional tiene tres finalidades, a saber: (i) preservar la competencia y la independencia de los jueces de las jurisdicciones diferentes a la constitucional⁶³ y, por tanto, evitar que la acción de tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad⁶⁴; (ii) restringir el ejercicio de la acción de

⁵⁸ Sentencia T-817 de 2012.

⁵⁹ Artículo 86 de la Constitución.

⁶⁰ Sentencia SU-573 de 2017, reiterando lo dicho en la Sentencia C-590 de 2005.

⁶¹ Sentencia SU-050 de 2018.

⁶² Sentencia SU-354 de 2017.

⁶³ Sentencia C-590 de 2005.

⁶⁴ Al respecto, ver las sentencias T-335 de 2000, T-1044 de 2007, T-658 de 2008, T-505 de 2009, T-610 de 2009, T-896 de 2010, T-040 de 2011, T-338 de 2012, T-512 de 2012, T-543 de 2012, T-1061 de 2012, T-931 de 2013, T-182 de 2014 y T-406 de 2014.

tutela a cuestiones de relevancia constitucional que afecten los derechos fundamentales⁶⁵ y, finalmente, (iii) impedir que la acción de tutela se convierta en una instancia o recurso adicional para controvertir las decisiones de los jueces⁶⁶.

48. Primero, *la controversia debe versar sobre un asunto constitucional, pero no meramente legal y/o económico*⁶⁷. Según la jurisprudencia constitucional, las discusiones de orden legal, esto es, aquellas relativas a un derecho de índole económica⁶⁸, deben ser resueltas mediante los mecanismos ordinarios dispuestos para su trámite⁶⁹, dado que *“le está prohibido al juez de tutela inmiscuirse de forma imprudente en asuntos de carácter netamente legal o reglamentario”*⁷⁰, so pena de *“involucrarse en [cuestiones] que corresponde definir a otras jurisdicciones”*⁷¹. En tales términos, un asunto carece de relevancia constitucional, según lo ha considerado la Corte, (i) cuando la discusión se limita a la mera determinación de aspectos legales de un derecho⁷², como la correcta interpretación o aplicación de una norma *“de rango reglamentario o legal”*⁷³, salvo que de esta *“se desprend[an] violaciones a los derechos y deberes constitucionales”*⁷⁴ o (ii) cuando sea evidente su naturaleza o contenido económico⁷⁵, por tratarse de una controversia estrictamente monetaria con connotaciones particulares o privadas, *“que no representen un interés general”*⁷⁶.

49. Segundo, *“el caso [debe involucrar] algún debate jurídico que gir[e] en torno al contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental”*⁷⁷. La Corte ha sostenido al unísono que la cuestión debe revestir una *“clara”*⁷⁸, *“marcada”* e *“indiscutible”*⁷⁹ relevancia constitucional, dado que el único objeto de la tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los

⁶⁵ Sentencia C-590 de 2005.

⁶⁶ Sentencia T-102 de 2006.

⁶⁷ Sentencia SU-439 de 2017.

⁶⁸ No en todos los eventos en que se denuncie el desconocimiento de los derechos al acceso a la administración de justicia y debido proceso se está ante un asunto relevante constitucionalmente, pues si el reclamo se vincula de manera irrestricta a la satisfacción de una pretensión de contenido económico, la discusión carecerá de tal relevancia.

⁶⁹ Sentencia T-606 de 2000.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Sentencia T-173 de 1993.

⁷² En la Sentencia SU-439 de 2017, al resolver un asunto en el que *“la empresa accionante solicit[ó] que se ordene a la Supersalud, por una parte, revocar las Resoluciones N° 1485 del 13 de agosto de 2013 y 1744 del 19 de septiembre del mismo año”*, la Corte advirtió su evidente falta de relevancia constitucional, por cuanto se limitaba a *“un debate estrictamente relacionado con la legalidad de tales actos administrativos, y por otra, proferir una nueva resolución mediante la cual habilite a Salud Andina EPS S.A. para operar en el Régimen Subsidiado en Salud, es decir, una pretensión cuyos efectos claramente se circunscriben sólo a beneficios meramente económicos que se obtendrían con la operatividad de esa EPS”*.

⁷³ Sentencia T-114 de 2002 y T-379 de 2007.

⁷⁴ Sentencias T-114 de 2002 y T-540 de 2013.

⁷⁵ En la Sentencia SU-498 de 2016, la Corte señaló que una controversia circunscrita a actos por medio de los cuales se había impuesto una sanción pecuniaria no tenía relevancia constitucional, en la medida en que era un asunto de carácter legal y económico.

⁷⁶ Sentencia T-610 de 2015.

⁷⁷ Sentencias T-291 de 2016, SU-498 de 2016 y SU-439 de 2017.

⁷⁸ Sentencia C-590 de 2005.

⁷⁹ Sentencia T-136 de 2015.

derechos constitucionales fundamentales⁸⁰. Por tal razón, es necesario que “*la causa que origina la presentación de la acción suponga el desconocimiento de un derecho fundamental*”⁸¹. Esto significa que el asunto debe ser trascendente para (i) “*la interpretación del estatuto superior*”⁸², (ii) su aplicación, (iii) desarrollo eficaz y (iv) la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales. Lo anterior, exige al juez “*indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes*”⁸³.

50. Tercero, *la tutela no es una instancia o recurso adicional orientado a discutir asuntos de mera legalidad*⁸⁴. Según la jurisprudencia constitucional, “*la tutela contra providencias judiciales no da lugar a una tercera instancia, ni puede reemplazar los recursos ordinarios*”⁸⁵, pues la competencia del juez de tutela se restringe “*a los asuntos de relevancia constitucional y a la protección efectiva de los derechos [fundamentales] y no -se enfatiza- a problemas de carácter legal*”⁸⁶. En este orden de ideas, la tutela en contra de una sentencia dictada, en particular, por una Alta Corte, exige valorar, *prima facie*, si la decisión se fundamentó en una actuación arbitraria e ilegítima de la autoridad judicial, violatoria de derechos fundamentales⁸⁷. Solo así se garantizaría “*la órbita de acción tanto de los jueces constitucionales, como de los de las demás jurisdicciones*”⁸⁸, en estricto respeto a la independencia de los jueces ordinarios.

51. Teniendo en cuenta lo dicho, y en consideración a la especial carga interpretativa que debe asumir el juez de tutela cuando valora la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales de Altas Cortes, para la Sala es claro que en esta oportunidad el asunto *sub examine* carece de relevancia constitucional. Los accionantes consideran que, con las sentencias proferidas en el marco de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, la autoridad judicial vulneró sus derechos fundamentales, por cuanto les fue negada la pretensión de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías, prevista por el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y la Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998. En esa medida, adujeron que las providencias impugnadas incurrieron en los defectos sustantivo y por desconocimiento del precedente, dado que la accionada no interpretó las normas legales “*con un*

⁸⁰ Sentencias T-594 de 1992, T-511 de 1993, T-328 de 1994, T-340 de 1994, T-524 de 1994, T-470 de 1998 y T-1318 de 2005.

⁸¹ Sentencia T- 102 de 2006.

⁸² Sentencias T-635 de 2010 y T-586 de 2012.

⁸³ Sentencia C-590 de 2005.

⁸⁴ Sentencias T-173 de 1993 y T-061 de 2007.

⁸⁵ Sentencia T-102 de 2006.

⁸⁶ Sentencias T-264 de 2009 y T-386 de 2010.

⁸⁷ Lo anterior supone identificar que la pretensión de amparo se vincule con la satisfacción de un derecho constitucional. Tal examen permite, incluso, la intervención del juez de tutela en presencia de un debate aparentemente legal o económico, siempre y cuando sea evidente la necesidad de salvaguardar un derecho fundamental. Al respecto, ver las sentencias T-335 de 2000, C-590 de 2005 y T-1061 de 2012.

⁸⁸ Sentencia T-137 de 2017.

enfoque constitucional” y desconoció los pronunciamientos de la Corte Constitucional y Consejo de Estado, según los cuales tenían derecho al pago de la penalidad reclamada.

52. Sin embargo, las supuestas irregularidades advertidas por los actores no cumplen con esta exigencia jurisprudencial, debido a que la controversia planteada: (i) versa sobre un asunto meramente legal, con una connotación patrimonial privada, (ii) que no tiene relación directa con la presunta afectación de un derecho fundamental, y (iii) busca reabrir el debate concluido por el juez ordinario, por cuanto no se advierte *prima facie* una actuación arbitraria o ilegítima de la autoridad judicial.

3.6.1. El asunto que se debate no trasciende del ámbito de un conflicto de orden legal

53. En el *sub-lite*, el debate se restringe a determinar “*cuál es la interpretación más adecuada que puede darse a la normatividad*”⁸⁹ que regula el reconocimiento y pago de una penalidad económica -sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías- en el régimen prestacional de los docentes oficiales. Lo anterior da cuenta de que, en realidad, la presunta vulneración a los derechos fundamentales de los accionantes versa sobre una cuestión de interpretación meramente legal, que no impacta la garantía de derechos fundamentales sino patrimoniales⁹⁰.

54. El presente asunto comporta, de un lado, un debate legal orientado a determinar si la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías, prevista por el numeral 3° del artículo 99 de la Ley 50 de 1990, es aplicable a los docentes nacionales o nacionalizados por virtud de la Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998 -argumento de los accionantes-, o si, por el contrario, “*a los educadores del sector público no le es aplicable los artículos 99, 102, y 104 de la Ley 50 de 1990, que contemplaron el plazo para la liquidación del valor liquidado anualmente con anterioridad al 15 de febrero y la sanción moratoria para el empleador que incumpla esta obligación, pues estas normas fueron extendidas por disposición del artículo 1 del Decreto 1582 de 1998, únicamente a los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías*” -argumento del Consejo de Estado-.

55. De otro lado, la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías no es un derecho fundamental ni está ligada a la satisfacción de una garantía de naturaleza constitucional. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido el carácter irrenunciable de las cesantías, como una prestación patronal de rango legal cuya finalidad es “*auxiliar a la persona que se queda temporalmente sin trabajo*”⁹¹. Por tanto, solo en la medida en que lo

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ Sentencia T-458 de 2016.

⁹¹ Sentencia SU-336 de 2017.

reclamado sea dicha prestación, la tutela devendría procedente cuando se advierta que su falta de pago conlleva la vulneración del derecho al mínimo vital y a la seguridad social del trabajador. En consecuencia, cualquier pago adicional que no corresponda a la finalidad misma de las cesantías, sino a una penalidad para el empleador que no las consigna al fondo o las paga al trabajador en los términos solicitados, es un reconocimiento de fuente legal con carácter netamente patrimonial, que no amerita la intervención del juez de tutela. Además, según se deriva de los antecedentes de los casos acumulados, no es *prima facie* admisible considerar que la falta de reconocimiento de aquella pretensión económica pueda comprometer su mínimo vital, en la medida en que los tres accionantes mantienen vigente su vínculo laboral con el Departamento del Atlántico –como se refiere, igualmente, en el apartado que sigue–.

3.6.2. El caso no involucra un debate relacionado con el alcance, contenido y protección de un derecho fundamental

56. El debate planteado en el sub *iudice* no reviste trascendencia constitucional, pues la inconformidad de los tutelantes se restringe al pago de un derecho patrimonial -accesorio a las cesantías- que no representa *prima facie* una amenaza directa o indirecta de los derechos fundamentales a la seguridad social, igualdad, “*seguridad jurídica*” y debido proceso.

57. Primero, el debate no involucra la garantía del derecho a la seguridad social. La relevancia constitucional de un asunto que “*permit[a], entre otros, el goce efectivo del derecho fundamental a la seguridad social*”⁹², se satisface cuando está comprometida “*la satisfacción de salarios o mesadas pensionales ciertas*” o “*el derecho al mínimo vital de una persona*”⁹³. Conforme a lo expuesto, en el *sub-lite* no se advierte un problema de orden constitucional que conlleve la afectación de la seguridad social, dado que el asunto no se relaciona con el pago de salarios o mesadas pensionales, sino con una prestación accesoria del derecho principal a recibir una cesantía; esto es, una cuestión de evidente relevancia legal⁹⁴, pero no constitucional. Dicha controversia, de carácter dinerario, no afecta el mínimo vital de los accionantes, pues estos no acreditaron que la negativa de reconocimiento y pago de la sanción les produjera una situación económica difícil o comprometiera gravemente su existencia o supervivencia. Lo dicho, máxime, porque, no obstante que los accionantes solicitaron vía tutela la revocatoria de las providencias judiciales que negaron la penalidad pretendida, estos (i) no reclamaron la consignación efectiva de las cesantías adeudadas y (ii)

⁹² Sentencia SU-098 de 2018.

⁹³ Sentencia T-079 de 2010.

⁹⁴ En la Sentencia T-582 de 2012, la Corte analizó un asunto relativo al reconocimiento y pago de los intereses moratorios previstos por el artículo 141 de la Ley 100 de 1993, por el pago tardío de la pensión, postura reiterada en la Sentencia T-635 de 2010.

“actualmente se desempeña[n] como docentes de aula”⁹⁵ del Departamento del Atlántico⁹⁶.

58. Segundo, el debate planteado no involucra la garantía de los derechos a la igualdad, seguridad jurídica y debido proceso. Según la jurisprudencia constitucional, la solicitud de una sanción moratoria vinculada a las cesantías es una cuestión que solo adquiere relevancia constitucional en el evento en que (i) logre acreditarse “*un trato diferenciado por parte de los jueces a los ciudadanos cuyos casos se fundamentan en iguales supuestos fácticos*”⁹⁷ o (ii) se pretenda “*la protección inmediata del derecho fundamental al debido proceso*”⁹⁸. Lo anterior, dado que, de una parte, la garantía de la igualdad y de la seguridad jurídica frente a las actuaciones judiciales “*sólo tiene cabida cuando una decisión riñe de manera abierta con la Constitución y es definitivamente incompatible con la jurisprudencia trazada por la Corte Constitucional al definir el alcance y límites de los derechos fundamentales*”⁹⁹. De otra parte, porque no cualquier violación del debido proceso puede ser impugnada en sede de tutela¹⁰⁰, pues la intervención del juez constitucional se justifica para “*proteger a la parte procesal que ha quedado indefensa frente a los excesos del juez ordinario*”¹⁰¹, ante “*desvíos absolutamente caprichosos y arbitrarios –inobservancia de precedentes o decisiones carentes de justificación o motivación jurídica*”¹⁰². Para la Sala, el presente asunto carece de relevancia constitucional, por esta segunda razón, ya que no se advierte un escenario de afectación a la igualdad, seguridad jurídica y debido proceso de los accionantes, por dos razones.

59. La primera: las decisiones cuestionadas no constituyen desvíos caprichosos o arbitrarios de la autoridad judicial, pues el Consejo de Estado motivó adecuadamente por qué, en su criterio, los accionantes no eran beneficiarios de “*los artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990, que contemplaron el plazo para la liquidación del valor liquidado anualmente con anterioridad al 15 de febrero y la sanción moratoria para el empleador que incumpla esta obligación*”.

⁹⁵ Fl. 63, Cdno. Principal.

⁹⁶ Fls. 64, 67, 71, 79, 85 y 93, Cdno. Principal.

⁹⁷ Sentencia SU-336 de 2017.

⁹⁸ Sentencia SU-098 de 2019.

⁹⁹ Sentencia SU-072 de 2018.

¹⁰⁰ La Corte ha señalado que el debido proceso tiene por finalidad proteger las garantías esenciales o básicas de cualquier proceso, a saber: (i) el derecho al juez natural, (ii) el derecho a presentar y controvertir pruebas, (iii) el derecho de defensa, incluida la posibilidad de ejercer una defensa técnica, (iv) el derecho a la segunda instancia en el proceso penal, (v) el principio de determinación de las reglas procesales o, en otros términos, el principio de legalidad y (vi) el derecho a la publicidad en las actuaciones que se surten en el marco de un proceso. Conforme a tal interpretación, en principio, solo serán objeto de revisión las decisiones judiciales que se aparten de los elementos del debido proceso constitucional descritos y que, por tanto, conlleven anular el ejercicio de la defensa y contradicción en el proceso, al restringir o enervar en forma grave el equilibrio procesal entre las partes. Al respecto, ver las sentencias SU-1184 de 2001 y T-061 de 2007.

¹⁰¹ Sentencia T-685 de 2003.

¹⁰² Ibid.

60. La segunda: en el presente caso no se está en presencia de “*decisiones contradictorias en casos idénticos*”¹⁰³, dado que el *sub iudice* no comparte identidad fáctica y jurídica con las decisiones judiciales que sustentan el supuesto desconocimiento del precedente y, por tanto, no es posible evidenciar *prima facie* un precedente que el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo hubiese podido desconocer. Lo dicho se puede comprobar a partir de la comparación de la decisión cuestionada con los precedentes presuntamente desconocidos:

Criterio	Caso <i>sub iudice</i>	Sentencia del Consejo de Estado¹⁰⁴	Sentencia SU-336 de 2017	Sentencia T-008 de 2015
Tipo de sanción moratoria solicitada	Sanción moratoria por la no consignación de cesantías en el fondo correspondiente.	Sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías definitivas.	Sanción moratoria por el pago tardío de sus cesantías definitivas.	Sanción moratoria por la omisión injustificada en la afiliación al FOMAG.
Fundamento jurídico el reconocimiento de la sanción	Artículos 99, 102 y 104 de la Ley 50 de 1990 y la Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998.	Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.	Leyes 244 de 1995 y 1071 de 2006.	Decretos 3752 de 2003 y Decreto 1582 de 1998, por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5 de la Ley 432 de 1998.

3.6.3. La solicitud de amparo busca reabrir un debate de orden legal que fue decidido por el Consejo de Estado

61. En el presente caso, la tutela es empleada con el propósito de reabrir una discusión que ya fue resuelta por el Consejo de Estado. Esto es evidente si se tiene en cuenta que, tras obtener una respuesta desfavorable a sus intereses, los accionantes acuden a la tutela, bajo la supuesta configuración de dos

¹⁰³ Sentencia SU-053 de 2015.

¹⁰⁴ Sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, proferida por la Sala Plena de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

defectos específicos, con el fin de que el juez constitucional acceda a las mismas pretensiones incoadas en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, tal como a continuación se expone:

Pretensiones¹⁰⁵	
Proceso de nulidad y restablecimiento del Derecho	Proceso de tutela
<p>Declarar la nulidad de los <i>“actos administrativos por medio de los cuales la Nación – Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, el Municipio de Sabanalarga y la Gobernación del Departamento del Atlántico, [...] niega y desconoce la solicitud de pago de la sanción moratoria que consagra la Ley 344 de 1996, sus decretos reglamentarios y demás normas a las cuales remite esta ley, que la complementan y/o que son concordantes con la materia que esta ley regula”</i>.</p>	<p><i>“revocar la sentencia de segunda instancia proferida por la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado”</i>.</p>
<p><i>“Se condene a los demandados [...] a pagar [...] la sanción moratoria contemplada en el conjunto normativo de la Ley 344 de 1996, esta última reglamentada por el Decreto 1582 de 1998, decreto que remite a las normas de los artículos 99ª 104 de la Ley 50 de 1990”</i>.</p>	<p><i>“Ordenar a la Sección Segunda – Subsección B del Consejo de Estado que profiera una nueva decisión mediante la cual acceda a las pretensiones de la demanda y ordene el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la omisión en el pago de las cesantías correspondientes a las anualidades 2001 a 2003”</i>.</p>
<p>Se condene al pago de la <i>“sanción moratoria que deberá liquidarse en forma anualizada desde la fecha del 14 de febrero del año siguiente a la causación del auxilio de cesantías respectivo, hasta la fecha en que se produzca la consignación de cada uno de los auxilios de cesantías reclamados y enunciados”</i>.</p>	<p><i>“Ordenar el pago efectivo y material, dado que tal condena debe darse como restablecimiento del derecho, sanción que deberá liquidarse desde el 14 de febrero del año siguiente a la causación del auxilio de cesantías respectivo, hasta la fecha en que se produzca la consignación de cada uno de los auxilios de cesantías pertinentes a las anualidades 2001 a 2003”</i></p>

¹⁰⁵ Tanto las pretensiones de las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho como de las acciones de tutela son idénticas respecto de los tres accionantes.

<i>“Se ordene en la sentencia, que la suma que resulte como condena sea ajustada tomando como base el índice de precios al consumidor de conformidad con el artículo 187 inciso 4° del C.P.A.C.A.”</i>	<i>“Se ordene que la suma que resulte como condena sea ajustada tomando como base el índice de precios al consumidor de conformidad con el artículo 187 inciso 4° C.P.A.C.A.”</i>
<i>“El pago de las costas del proceso, incluyendo las agencias en derecho, según lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A.”</i>	<i>“El pago de las costas del proceso incluyendo las agencias en derecho, según lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A.”</i>
<i>“El pago de los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia, según lo previsto en el artículo 192 y 195 inciso 4° del C.P.A.C.A.”</i>	<i>“El pago de los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la modificación de la sentencia según lo previsto en el artículo 192 y 195 incisos 4° del C.P.A.C.A.”¹⁰⁶</i>

62. Si lo anterior no fuese suficiente para demostrar que la pretensión de los accionantes es emplear la tutela como una tercera instancia, existen dos razones adicionales que dan cuenta de que el análisis de los defectos alegados conlleva reabrir el debate legal sobre el régimen aplicable a los tutelantes, en relación con el pago de la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías.

3.6.3.1. El pretendido defecto sustantivo reabre el debate legal relativo al régimen normativo aplicable a los accionantes respecto del reconocimiento de la sanción moratoria

63. El presunto defecto sustantivo en que habrían incurrido las decisiones censuradas exige dirimir un asunto de mera legalidad, que se circunscribe a determinar si el régimen legal que rige las prestaciones sociales de los docentes es el contenido en la Ley 91 de 1989 y Decreto 1831 de 2005 o el regulado por Ley 50 de 1990, Ley 344 de 1996 y Decreto 1582 de 1998. Además, conlleva establecer aspectos legales acerca de (i) la calidad de la vinculación de los docentes -territoriales, nacionales o nacionalizados- y, (ii) el fondo administrador de cesantías en que debe efectuarse la afiliación para que se cause la penalidad por no consignación oportuna de la prestación social. Lo anterior, a pesar de que la discusión legal planteada ya fue resuelta por el Consejo de Estado, al negar la sanción pretendida por considerar que la Ley 50 de 1990 solo era aplicable,

“a los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, requisitos que no cumple[n] [los] docente[s], pues no reúne[n] la condición de territorial y tampoco se encuentra[n]

¹⁰⁶ Fl. 12, Cdno. 1 de los expedientes de tutela.

afiliado[s] a un fondo privado administrador de cesantías de aquellos creados por la Ley 50 de 1990”.

64. Por otra parte, es preciso destacar que la presunta inaplicación del principio de favorabilidad laboral –artículo 53 de la Constitución-, argumento empleado para sustentar el defecto por desconocimiento del precedente, es una cuestión que ya fue debatida en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho promovidos por los tutelantes, habida cuenta de que estos alegaron como concepto de violación: el desconocimiento de los artículos 13 y 53 de la Constitución¹⁰⁷. En relación con dicho planteamiento, el Consejo de Estado indicó que, por tratarse de un régimen de liquidación diferente, no era dable a los docentes *“recibir los beneficios de un sistema para que con posterioridad a la obtención de aquellos pretenda la aplicación de otro régimen, so pretexto del carácter de su vinculación”*¹⁰⁸, pues *“favorecerse de las ventajas de uno y otro [...] desconocería el principio de inescindibilidad de la ley laboral”*.

65. En atención a lo expuesto, y de acuerdo a las particulares circunstancias del asunto *sub examine*, la Sala concluye que no le corresponde reabrir el debate sobre un asunto meramente legal, a efectos de realizar el análisis de corrección de la sentencia¹⁰⁹ y, en consecuencia, identificar cuál es la interpretación que los jueces de la jurisdicción contencioso administrativo deben acoger acerca del alcance del artículo 99 de la Ley 50 de 1990 y de la Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998, en cuanto al reconocimiento de una penalidad por no consignación oportuna de las cesantías en el régimen docente. Dicha labor de interpretación y unificación de la jurisprudencia le corresponde al máximo tribunal de lo contencioso administrativo, órgano de cierre de dicha jurisdicción, al cual le corresponde *“unificar la jurisprudencia en el ámbito de s[u] jurisdicci[ón]”*¹¹⁰.

3.6.3.2. El pretendido defecto por desconocimiento del precedente reabre, una vez más, la misma discusión legal referida en los párrafos anteriores

66. Según los accionantes, las decisiones cuestionadas desconocieron el precedente fijado por la Corte Constitucional en las sentencias SU-336 de 2017 y T-008 de 2015, así como por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación del 18 de julio de 2018, pues, en su criterio, *“les es aplicable el régimen general en lo no estipulado en el especial, en lo que tiene que ver con el reconocimiento de la sanción moratoria por el pago tardío de las cesantías establecida en la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006, situación que de acuerdo con lo establecido en los artículos 13 y 53 de la*

¹⁰⁷ Fl. 519 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Ángel María Mendoza Muñoz.

¹⁰⁸ Fls. 581 a 591 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por María del Socorro Sinning de la Rosa y fls. 590 a 601 del expediente del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Ángel María Mendoza Muñoz.

¹⁰⁹ Sentencias T-310 de 2009 y T-902 de 2014.

¹¹⁰ Sentencias C-816 de 2011 y SU-053 de 2015.

Constitución Política, es aplicable, por analogía, de igual manera en cuanto a la Ley 344 de 1996”¹¹¹. No obstante, tal como se expuso *supra*, la ausencia de (i) hechos materiales análogos y (ii) elementos jurídicos y normativos semejantes¹¹² entre el *sub iudice* y las sentencias referidas por los tutelantes -inexistencia de una regla jurisprudencial genuinamente análoga¹¹³-, impide advertir, *prima facie*, la configuración de un defecto por desconocimiento del precedente.

67. Lo anterior es evidente, teniendo en cuenta que en el presente asunto se debate la aplicación de la Ley 50 de 1990, que regula la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías, mientras que en las sentencias de unificación proferidas por la Corte Constitucional y por el Consejo de Estado se discutió la aplicación de la sanción moratoria por pago tardío de las cesantías, prevista por la Ley 244 de 1995, en casos en los cuales los actores habían solicitado el pago efectivo de la prestación social. Así mismo, en la Sentencia T-008 de 2015, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional resolvió un asunto relativo a una solicitud de sanción moratoria por la no afiliación al fondo de cesantías, que ya había sido liquidada en los términos del Decreto 1582 de 1998¹¹⁴, pero no cancelada.

68. Ahora bien, durante el trámite de la acción de tutela, los accionantes allegaron ante el juez de primera instancia la Sentencia SU-098 de 2018¹¹⁵, por medio de la cual la Corte Constitucional resolvió sobre el “*pago de la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías en la fecha indicada en la ley, así como de los intereses y los rendimientos financieros que se causaron con dicho retardo*”¹¹⁶. A pesar de no haber sido parte del debate procesal en sede de tutela, esta sentencia tampoco constituye un precedente aplicable al asunto *sub examine* respecto del cual se pueda evidenciar *prima facie* una amenaza de vulneración a los derechos fundamentales de los tutelantes, por cuanto: (i) la decisión es posterior a las providencias judiciales cuestionadas en sede de tutela y, (ii) no obstante la Corte se pronunció sobre la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías prevista por la Ley 50 de 1990, artículo 13 de la Ley 344 de 1996 y los Decretos 1582 de 1998 y 1252 de 2000, la ausencia de identidad fáctica también “*impide aplicar el precedente al caso concreto*”¹¹⁷, como pasa a explicarse.

<i>Criterios</i>	<i>Sentencia SU-098 de 2018</i>	<i>Caso sub examine</i>
Vinculación	Docente en provisionalidad.	Docentes inscritos en el escalafón docente de carrera

¹¹¹ Fl. 3, Cdno. 1 de los expedientes de tutela.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Sentencia T-425 de 2019.

¹¹⁴ Por medio del cual se reglamentaron los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5 de la Ley 432 de 1998.

¹¹⁵ Fls. 82-113, Cdno. 1 del expediente T-7.457.373, fls. 83-114, Cdno. 1 del expediente T-7.457.923 y fls. 77-108, Cdno. 1 del expediente T-7.466.562.

¹¹⁶ Sentencia SU-098 de 2018.

¹¹⁷ Sentencia SU-354 de 2017.

		con nombramiento en propiedad.
Vigencia del vínculo laboral	El vínculo del docente terminó , dado que se acogió a lo dispuesto en el Decreto 1278 de 2002. Por tal razón, la Secretaría de Educación de este municipio expidió la Resolución N° 4143.3.21.5447 del 22 de octubre de 2007, por la cual reconoció el pago de las prestaciones sociales definitivas e informó que el pago se realizaría en el respectivo Fondo de Cesantías.	Actualmente, los docentes se encuentran vinculados con el Departamento del Atlántico y su vínculo laboral se ha mantenido vigente sin solución de continuidad ¹¹⁸ .
Afiliación al FOMAG	El docente nunca fue afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG) ni a otro fondo, por un error interno.	Los docentes sí fueron afiliados al FOMAG.
Reclamación efectiva de pago de las cesantías	Una vez culminó su relación laboral con el Municipio de Santiago de Cali, al docente le reconocieron el pago de las prestaciones sociales, entre estas, las cesantías.	Los docentes no reclamaron el pago efectivo de las cesantías de los años 2001, 2002 y 2003. No obstante, sí solicitaron el pago de la sanción moratoria por no consignación de las cesantías por dicho periodo.
Tipo de sanción moratoria reclamada	El docente solicitó el reconocimiento, liquidación y pago de la sanción moratoria por la no consignación de las cesantías, los intereses a las cesantías ni los rendimientos.	Los docentes solicitaron el reconocimiento y pago de la sanción moratoria por la no consignación oportuna de las cesantías.

69. Finalmente, es preciso agregar que la Corte Constitucional expidió la Sentencia SU-332 de 2019, en relación con el régimen prestacional de los docentes oficiales. En dicha sentencia señaló que “*los docentes oficiales, en tanto empleados públicos, tienen derecho al reconocimiento y pago de la*

¹¹⁸ Fls. 63, 64, 67 y 71 del Cdno. Principal.

sanción moratoria por pago tardío de las cesantías”¹¹⁹, prevista por la Ley 244 de 1995, modificada por la Ley 1071 de 2006. Con todo, esta decisión no tiene efectos vinculantes frente al asunto decidido en esta oportunidad, por cuanto: (i) esta providencia de unificación es posterior a las decisiones judiciales cuestionadas por los accionantes¹²⁰ y (ii) no existe identidad fáctica ni jurídica con el asunto *sub iudice*, toda vez que los accionantes reclaman el pago de la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías, prevista por la Ley 50 de 1990.

3.7. Relevancia de la irregularidad

70. El debido proceso constituye un límite a la actividad judicial, por virtud del cual “*la autonomía conferida por la Constitución Política a los jueces no puede convertirse en un pretexto para que estos incurran en arbitrariedades*”¹²¹. Por esta razón, la jurisprudencia constitucional ha admitido la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, para proteger a la parte de los “*excesos o arbitrariedades [en que incurre el juez ordinario] apartándose abiertamente de los postulados legales y constitucional[es]*”¹²². Con todo, no cualquier error u omisión de la autoridad judicial constituye, *per se*, una causal que habilite la procedencia de la tutela. La auténtica carga del tutelante le exige acreditar que la irregularidad alegada tenga un efecto determinante o “*decisivo en el fallo*”¹²³, que comporta una grave lesión de sus derechos fundamentales¹²⁴.

71. De conformidad con los términos en que se encuentra planteado el asunto, la Sala concluye que la anomalía procesal referida por los actores, circunscrita al presunto desconocimiento del precedente y del principio de favorabilidad laboral, no es determinante ni tiene un efecto decisivo en las sentencias cuestionadas y tampoco conlleva la afectación de un derecho fundamental, dado que (i) las decisiones impugnadas en sede de tutela no constituyen “*desvíos del juez ordinario*” ni decisiones carentes de motivación y (ii) no dan cuenta *prima facie* de la inaplicación de una prerrogativa de carácter constitucional.

72. De una parte, el Consejo de Estado fundamentó debidamente la negativa de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no consignación oportuna de las cesantías, por considerar que los actores no reunían las exigencias dispuestas por la Ley 50 de 1990 y Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998. En efecto, la autoridad judicial manifestó que:

¹¹⁹ Sentencia SU-332 de 2019.

¹²⁰ Las providencias cuestionadas fueron dictadas por el Consejo de Estado el 7 de septiembre de 2018 (expediente T-7.457.373), el 24 de agosto de 2018 (expediente T-7.457.923) y el 16 de agosto de 2018 (expediente T-7.466.562), mientras que las sentencias SU-098 de 2018 y SU-332 de 2019 fueron proferidas por la Corte Constitucional el 17 de octubre de 2018 y 25 de julio de 2019, respectivamente.

¹²¹ Sentencia T-323 de 2012.

¹²² Ibid.

¹²³ Sentencia T-079 de 2014.

¹²⁴ Sentencia C-590 de 2005.

“Pese a acreditarse que el decreto de nombramiento fue expedido por el alcalde (E) del municipio de Sabanalarga, ello no le otorga el carácter de territorial’ y ‘debido a [que] la fecha de su vinculación está regulada en materia prestacional por las normas de los empleados públicos del orden nacional, (...) no es destinatario de la penalidad extendida por disposición expresa del artículo 1º del Decreto 1582 de 1998, a los servidores públicos del nivel territorial y vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, requisitos que no cumple el docente, pues no reúne la condición de territorial y tampoco se encuentra afiliado a un fondo privado administrador de cesantías de aquellos creados por la Ley 50 de 1990; máxime cuando la finalidad del legislador fue precisamente la creación del FOMAG para atender las prestaciones sociales de los docentes del sector oficial, cuyos recursos provienen por disposición legal, de la nación”.

73. En tales términos, la accionada explicó que, conforme a la postura del órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los demandantes no eran acreedores de la penalidad reclamada y que, además, no existía una sentencia de unificación sobre el reconocimiento y pago de la sanción por no consignación oportuna de las cesantías prevista por la Ley 50 de 1990, que conllevara acceder a lo pretendido.

74. De otra parte, las irregularidades planteadas por los accionantes no conllevan un efecto decisivo en las sentencias impugnadas, que deriven *prima facie* en la afectación de un derecho fundamental. De acuerdo a lo señalado *supra*, una alegación sobre el presunto desconocimiento de principios o garantías superiores, en el marco de un debate de carácter legal y/o económico, no es una circunstancia que habilite por sí misma la procedencia de la tutela en contra de una sentencia dictada por una Alta Corte. Si bien la Constitución “*perme[a] las normas inferiores del ordenamiento jurídico*”¹²⁵ y, por tanto, los distintos ámbitos del derecho quedan “*iusfundamentalmente conformados*”¹²⁶, “*no se trata, entonces, que todo el derecho existente se disuelva en el derecho constitucional*”¹²⁷. Esto se debe a que el juez ordinario es quien debe “*ilumin[ar] su labor en la materia en la cual es especializado con la norma constitucional*”¹²⁸, para evitar que el juez de tutela se convierta “*en una especie de todo omnicompreensivo*”¹²⁹.

¹²⁵ Sentencia T-1318 de 2005. Este fenómeno, conocido en la doctrina constitucional como el efecto de irradiación, se concibe como aquel según el cual “*el ordenamiento jurídico no está conformado por compartimentos estancos, algunos de los cuales escapan del influjo de las garantías y libertades constitucionales, pues éstas se difunden en todos los ámbitos del derecho, inclusive en espacios inicialmente considerados como coto reservado del derecho privado, como las relaciones contractuales*”. Sentencia T-1318 de 2005.

¹²⁶ Dicho de otro modo, los derechos fundamentales actúan como un principio de interpretación de los preceptos legales.

¹²⁷ Sentencia T-1318 de 2005.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Sentencia T-013 de 2017. En igual sentido, las sentencias T-309 y 229 de 2016, T-549 de 2011 y T-852 de 2010.

75. Pues bien, en el presente caso, los accionantes manifestaron que el Consejo de Estado transgredió el artículo 53 superior¹³⁰, por desconocer que les “*resulta más beneficiosa la aplicación de las Leyes 91 de 1989, 50 de 1990 y 344 de 1996, sin embargo, con la sentencia objeto de tutela, se vulneran los derechos a la igualdad y al principio de favorabilidad*”¹³¹. Al margen de dicha argumentación, no acreditaron que los cuestionamientos a las decisiones dictadas por la autoridad judicial pudiesen derivar en la eventual afectación de una garantía constitucional. En consecuencia, la Sala concluye que la presunta irregularidad alegada por los tutelantes no comporta *prima facie* una afectación a un derecho fundamental, que habilite la procedencia de la tutela en contra de una sentencia de una Alta Corte.

III. Síntesis de la decisión

76. La Sala declaró improcedente las acciones de tutela interpuestas en contra de las sentencias dictadas por el Consejo de Estado, en el marco de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por los tutelantes, por dos razones. De una parte, tras advertir que la solicitud de reconocimiento y pago de la sanción moratoria por no consignación de las cesantías en el régimen docente, dispuesta por la Ley 50 de 1990 y Ley 344 de 1996, reglamentada por el Decreto 1582 de 1998, carecía de evidente relevancia constitucional, en la medida en que la discusión planteada: (i) versaba sobre una cuestión meramente legal, con una connotación de contenido patrimonial, (ii) que no involucraba la protección de derechos fundamentales y, (iii) pretendía reabrir la controversia legal resuelta por el órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por otra parte, constató que las irregularidades alegadas por los accionantes no tenían un efecto decisivo o determinante en las providencias cuestionadas, que conllevara la afectación de una garantía constitucional.

IV. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS decretada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Auto del 12 de septiembre de 2019.

Segundo.- REVOCAR las sentencias proferidas el 16 de mayo de 2019 (T-7.457.373 y T-7.457.923) y 22 de mayo de 2019 (T-7.466.562) por la Sección

¹³⁰ Fl. 2 vto., Cdno. 1 de los expedientes T-7.457.373, T-7.457.923 y T-7.466.562.

¹³¹ Fl. 4. Cdno. 1 de los expedientes de tutela.

Quinta de la Sala del Consejo de Estado, por medio de las cuales la autoridad judicial confirmó las decisiones dictadas el 14 de marzo de 2019 (T-7.457.373) y 28 de febrero de 2019 (T-7.457.923 y T-7.466.562) por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, que decidió negar el amparo. En su lugar, declarar **IMPROCEDENTE** las tutelas, por las razones expuestas en la parte motiva.

Tercero.- REMITIR los expedientes de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, enviados en préstamo (No. 08001-23-33-000-2014-00079-00 LM y No. 08001-23-33-001-2014-00174-00 JR), al Tribunal Administrativo del Atlántico.

Cuarto.- LIBRAR, por la Secretaría General de la Corte Constitucional, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí señalados.

Comuníquese y cúmplase,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta
Ausente con permiso

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Ausente con permiso

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Vicepresidente

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General