

Sentencia SU.1148/00

ACCION DE TUTELA-Naturaleza

GOBIERNO NACIONAL-Formulación anual del presupuesto y ley de apropiaciones/JUEZ DE TUTELA-Imposibilidad de modificar presupuesto para incremento salarial de servidores públicos

Referencia: expedientes T-306951, T-307842, T-307841, T-307840, T-307839, T-307838, T-307837, T-307836, T-307803, T-307734, T-307733, T-307411, T-307410, T-307409, T-306954, T-306952, T-308827, T-308688, T-308654, T-308653, T-308652, T-308607, T-308413, T-308144, T-308124, T-307843, T-307354, T-306971, T-307346, T-307345, T-307343, T-307333, T-307201, T-307014, T-307000, T-306999.

Acciones de tutela incoadas por Custodio Jacinto Mora Medina y otros, contra el Presidente de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil (2000).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en los asuntos de la referencia por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca -secciones 1ª, 2ª y 4ª-, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué -Sala Civil-, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira -Sala de Familia-, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia -Sala Laboral-, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga -Sala Civil- y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá -Sala Laboral-.

I. ANTECEDENTES

Las personas que se enuncian a continuación incoaron acción de tutela contra el Presidente de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por violación de sus derechos a la igualdad y al trabajo, al no haber recibido reajuste salarial para el año 2000, a diferencia de otros trabajadores que sí lo obtuvieron. Los accionantes fueron los siguientes:

CUSTODIO JACINTO MORA MEDINA, MARIA MERCEDES MORALES HERNANDEZ, LIGIA BETTY CARVAJAL GIRALDO, HECTOR AUGUSTO DIAZ CRUZ, EDUARDO SANDOVAL NARANJO, MARCO ANTONIO ANGEL BOCANEGRA, DORIAN GIL BARBOSA, ARNULFO RODRIGUEZ FONQUE, ANTONIO M. TORO RUIZ, MARIA AZUCENA SANDOVAL CARRILLO, IRMA ROJAS DE QUINTERO, RAMON DARIO SANCHEZ GOMEZ, JESUS ANTONIO ANGARITA ANGARITA, INES LEAL DE SANCHEZ, JOSE GUILLERMO GUZMAN AGUILAR, JAIRO HUMBERTO BENAVIDES MONTEALEGRE, MIRTILIANO MATIZ ESTRADA, CIELO PATRICIA MARTINEZ SANCHEZ, JESUS MARIA RODRIGUEZ TRIANA, CARMEN TULIA PRADA HERNANDEZ, CARLOS ARTURO VARON PINILLA, AGUSTIN GARZON, ADRIANA LUCIA CERON QUINTERO, YESID AVENDAÑO REYES, AMANDA GUERRERO DAVILA, LUIS EDUARDO GUTIERREZ SILVA, PIEDAD TRONCOSO CRUZ, EUNICE REVELO VILLA, PAOLA ALEXANDRA RODRIGUEZ, MARCO FIDEL MURCIA ZAPATA, ROSA HELENA SOLER BONILLA, YESID LABRADOR CIFUENTES, DEISY SANTANAVAL, HENRY RESTREPO RUIZ, RAFAEL TORRES, JORGE AURELIO CARDOZO, ELIAS LOZANO ARDILA OLGA LUCIA ACOSTA, LILIAN VARGAS, LUZ MYRIAN GARCIA ARANGO, MIGUEL ANGEL ARTEAGA RIVERA, ALBERTO PARRA PEREZ, ALBA DEL SOCORRO DURAN DE ALVAREZ, YESID RODRIGUEZ HERNANDEZ, JOSE MONTEGRANARIO BONILLA, MARIA DORIS BARRETO REYES, EZEQUIEL HERNANDEZ CARRILLO, HECTOR CAMILO LOZANO BERMUDEZ, MARTHA CECILIA CARVAJAL URUEÑA, JOSE RAMIRO TORRADO LLAIN, ESPERANZA RODRIGUEZ ACOSTA, MARTHA MORALES GONGORA, ELIZABETH RIOS GARCIA, MARCO FIDEL BALLESTEROS SARMIENTO, JOSE YAMIL ROJAS RODRIGUEZ, JOSE EDUARDO RUIZ, JOSUE ENRIQUE BONILLA GOMEZ, GERMAN FRANCISCO DONCEL, GUILLERMO LEON CORREA RAMIREZ, SILVIA YOLANDA QUIÑONEZ DE BELTRAN, MARIO LOPEZ MUÑOZ OLGA LUCIA RAMIREZ RAMIREZ, LIDA OSPINA MARIN, BEATRIZ MARIN RIVERA, ISABEL CRISTINA MARIN BARRERA, LEONOR GAÑIAN DIAZ, JOSE ALEJANDRO BALLESTEROS ARIAS, HECTOR BEDOYA FRANCO, LUZ AYDEE REYES VARON, RAFAEL DIAZ ORTIZ, JORGE ENRIQUE PAEZ GARCIA, CARLOS IVAN HERNANDEZ, FLORANGELA VERA GUTIERREZ, HELENA CASTRO PACHECO, ALFREDO CAMACHO GARCIA, AMPARO TORRES DE MARTINEZ, MARTHA RUBIA HERNANDEZ IGLESIAS, ALBA MARINA DE MACHADO, EUCLIDES CASTAÑEDA, PEDRO JOSE TORRES FLOREZ, MARIA DEL PILAR HERNANDEZ, MARIELA BURITICA ARBELAEZ, MANFREDY DAZA GAITAN, CAMILO

CARDONA LOPEZ, MARIO ALBERTO VASQUEZ RODRIGUEZ, NINEYI OSPINA CUBILLOS, JAVIER RIVEROS DELGADO, HUGO ALEXANDER PUERTA JARAMILLO, GREGORIO AREVALO AREVALO, HOLVEY MARTINEZ VELASQUEZ, RAMON HORACIO ALZATE, HUGO ALBERTO, JULIAN VALENCIA QUINTERO, NELSON ARTURO NIETO OSORIO, CESAR AUGUSTO GOMEZ, FERNANDO CEBALLOS, LUZ CECILIA SALCEDO SALAMANCA, OLGA LUCIA HOYOS, ALVARO GARCIA OSORIO, CARLOS ALBERTO RINCON ORDOÑEZ, ALBA CECILIA CABRERA QUINTERO, JOSE ANGEL RODRIGUEZ SANTOS, GLORIA INES ARISTIZABAL, CARMENZA HERRERA CORREA, CESAR AUGUSTO GIRALDO GARCIA, JORGE FERNANDEZ RIOS, JUAN CARLOS ARANGO CAICEDO, JOSE ALBERTO SABOGAL VASQUES, ALVARO RIVERA CORREA, LUCELLY ZULUAGA, ROGER CARDONA OSPINA, AMPARO LONDOÑO GONZALEZ, PEDRO PABLO RAMIREZ BARRAGAN, RODRIGO ALVAREZ RODRIGUEZ, ALONSO GONZALEZ ARIZA, ELVIRA OCHOA VARGAS, SIGIFREDO GOMEZ GONZALEZ, BEATRIZ CLEMENCIA URIBE, MARIA DEL CARMEN ROA, MARTIN ALONSO QUIROZ, PABLO ANTONIO FARFAN, RAFAEL USCATEGUI DURAN, DORIS GUARIN SANCHEZ, VICTOR GERMAN OTERO, EDGAR HERNANDEZ CARRILLO, ANGEL MIRO HERNANDEZ, WILLIAM ERNESTO AGUILAR VILLAMIZAR, NELLY HERNANDEZ DE LARA, CLAUDIA AMPARO BALLESTEROS, GONZALO FERNANDEZ, MARTHA AURORA LONDOÑO CAMACHO, RUFINA NIÑO PINTO, LUZ ADRIANA AYALA HURTADO, OTONIEL GUERRERO BLANCO, MARIA LIGIA MORENO DE GUERRERO, RAMON URIBE MARQUEZ, RAUL ORTIZ DEL VALLE, JAIRO GALINDO ROJAS, YAMIRA ELIZABETH LOGO, PEDRO JESUS CORREDOR RONDEROS, LUIS ENRIQUE BARRERA AYALA, HERNAN MARTINEZ QUINTERO, ELSA CAMARGO AMADO, MARTHA ELENA VILLAMIZAR, PEDRO ENRIQUE PRADO ARIZA, ALBA PATRICIA LOPEZ MARTINEZ, BETTY SOFIA PEÑALOSA, SERAFIN GUERRA, JAIRO HERNANDO SOTO, YANETH CAMACHO REY, SANDRA YAMILE LOPEZ VASQUEZ, LUZ ESTELA MARTINEZ, EDGAR JOSE BRAVO, HECTOR SARMIENTO, FLOR ANGELA MORENO MARTINEZ, DORIS YOLANDA RODRIGUEZ, RUBY MARIA FERRIN DE VELASCO, MILTON ARCINIEGAS PINILLA, NURY PEREZ, CESAR ALBERTO GUALDRON, NIDA PATRICIA PEREZ PIMIENTO, GLADYS DIAS RIVEROS, MARIA DEL CARMEN OTERO DE CORTES, NURY FABILA ESPINEL, OLGA LUCIA OTERO, VICTOR HUGO ARIZA VELASCO, MARTHA CECILIA BARROSO GUEVARA, MANUEL JOSE ANAYA CAMPOS, PIEDAD ORTIZ DE CARREÑO, ALVARO MARTINEZ, MARIA ELIZABETH PINTO, MYRIAM PINZON, MARTHA CECILIA ARDILA FRANCO, WILSON LEONEL MEJIA, MARIA CRISTINA BECERRA, GONZALO CHAPARRO, LUCILA ESPINOSA, VICTORIA BOLIVAR ARDILA, CARLOS EDUARDO ALMEIDA, MIGUEL ANTONIO ESPINEL, JOSE GABRIEL DURAN LEON, ELSA FRANCO ACEVEDO, JUSTO PASTOR FLOREZ CARVAJAL, RUTH FRANCY TANGUA, HENRY HERNANDEZ OSORIO,

TARCISIO SILVA ORTIZ, MARGARITA FLOREZ DE GARZON, ELISA GOMEZ OTERO, CARLOS ALBERTO CAMACHO, BLANCA NIEVES MENESES, ANGEL ROBERTO DURAN GRANADOS, GABRIEL JAIMES DURAN, MARIO LOPEZ, BERTA ROCIO CARDENAS, JAVIER ENRIQUE PLATA, SANDRA LILIANA HERNANDEZ, HENRY JESUS ARDILA, YANISE PATRICIA MORALES REY, LUIS CARLOS OVALLE, RICARDO ANTONIO RINCON TORRES, YANETH BARRANCO ROJAS, CARMEN CECILIA VILLAMIZAR BAUTISTA, ANGELA PATRICIA PINZON, CLAUDIA ROCIO LINDARTE ALVAREZ, INES GARCIA RINCON, AYDEE AMOROCHO, LUIS ERNESTO HERNANDEZ OSORIO, CARMEN CECILIA SILVA, RAQUEL GAMARRA DE GAMBOA, JAIRO REYES RODRIGUEZ, MARTHA LUCIA GARCIA MANTILLA, BLANCA INES DUARTE DE PEREZ, ORLANDO ARENAS JAIMES, RUBEN DARIO LESMES LEAL, ALICE MOYA SOTO, EDGAR ANTONIO VILLAMIZAR REY, RANULFO OCTAVIO MOSQUERA RIVAS, CARLOS GOMEZ CHARRY, OLGA SALAS SANCHEZ, LUCIA SALAS CUERVO, YENNY ALEXANDRA PEREZ PEREZ, CARLOS ALBERTO PARGA CHAVARRIA, GLADYS ARDILA VELASQUEZ, HERNANDO PEÑA RAMIREZ, VILMA BARRERA SANTOS, ALCIRA ORTIZ DE HERNANDEZ, ELCIRA HEREDIA ARANDA, MARIA ELIZABETH HURTADO DE SANCHEZ, CAROL JOHANA CASTILLO OTALORA, SARA REBECA RODRIGUEZ, CARLOS ARTURO MORALES CASTRO, PABLO ALBERTO ARANGO SERRANO, MARIA MERCEDES PAUL PINZON, SONIA ISABEL GOMEZ TRUJILLO, ANTONIO LUQUE CUELLAR, JULIETH RAQUEL CRUZ QUINTERO, ROSA MARIA TORO ORDOÑEZ, CARLOS RANGEL DUARTE, DOLLY TELLEZ, PEDRO GALVIS OJEDA, ANTONIO ORTIZ FRANCO, JULIAN ERNESTO CAMPOS, CARLOS ALBERTO RANGEL, PATRICIA DELGADO MENESES, VICTORIA MORANTES, HORACIO SILVA, MAGNOLIA CASTILLO, MARTHA CECILIA VIVAS RAMOS, JAIRO IVAN SIERRA, LUZ HENRY MENDOZA, GLORIA LUCIA VILLAMIZAR, SERGIO ALBERTO PERALTA, ERNESTO MORENO MORENO, DANIEL MANTILLA, ESTELA RODRIGUEZ DE GONZALEZ, OLGA LUCIA OCHOA POSADA, DANIEL MOYANO VARGAS, MARIA GLADIS DE SARMIENTO, FERNANDO TELLO HERNANDEZ, OLGA TARAZONA GUARIN, GLORIA INES TORRES RIVEROS, ELSA VICTORIA VARGAS DE IGUERA, CARMEN VICTORIA URIBE SERRANO, VALDOMERO RAMON ROJAS, YOLANDA RONDON DE ARIZA, CARLOS ALIRIO DURAN CORTES, JAIME DARIO PERALTA ORDUZ, RUBIELA CADENA ORTIZ, ESPERANZA BOHORQUEZ CORREA, ANGELA MURCIA, ALCIRA RIOS DE SILVA, MILTON GIOVANNI BALLEEN, GRACIELA BOHORQUEZ FLOREZ, LUIS FERNANDO PICO VEGA, LIBARDO CORTES CARREÑO, LUZ MARINA RAMIREZ BELTRAN, EUDOSIA URIBE QUINTERO, ELIZABETH GALVIS, FERNANDO SANMIGUEL OLIVEROS, ROMAN ORTIZ LARA, GLADYS VARGAS MIRANDA, ANA PASTORA PRADA DIAZ, BLANCA SALOME PIMIENTO DE CRISTANCHO, MANUEL ENRIQUE FLOREZ, ANGELA MARIA ALVAREZ DE MORENO, MANUEL ARTURO RAMOS, MARIA HELENA DUARTE DE

HERNANDEZ, PEDRO JOSE RIVERO FERREIRA, MARIA AMPARO CHAPARRO DE CASTELLANOS, FABIO ALBERTO TRIANA, LUZ MARINA AVELLANEDA RUEDA, JOSE JESUS LOZANO PARADA, MAURICIO JOSE GOMEZ ORTIZ, JORGE ENRIQUE REYES MARTINEZ, MARIA LUCELLY VALENCIA, MANUEL SALVADOR VEGA NIÑO, OMAR ALBERTO GARCIA, JOSE MIGUEL LOPEZ VASQUEZ, SONIA ESTELA PARRA PINZON, MARTHA RUEDA, NANCY LILIANA BARAJAS, ANGELA VILLAREAL PINILLA, MARGARITA DEL CARMEN ILLERA JAIMES, LUZ DEYANIRA ARGUELLO, FANNY GARZON, DIGNA MARIA GUERRA, MARIA ANTONIETA PARRA, CARMEN LETICIA PEREIRA, CLARA INES OLAYA, SONIA YADIRA SIERRA, MARIA INES SOLANO, LUZ EUGENIA APARICIO SERRANO, ROSA ELENA MANCILLA, ADRIANA MARIA BERMUDEZ GONZALEZ, NANCY MARLENE CARRILLO, MANUEL GUILLERMO CORZO, ESPERANZA RODRIGUEZ VELANDIA, PATRICIA PINZON, LUCIA TERESA MORENO PLATA, MARY SARMIENTO DE PINTO, NORA PAEZ CAPACHO, WILMAN DE LA HOZ, LIDIA LUCIA HERNANDEZ CAMACHO, DIEGO FERNANDO CASAS JIMENEZ, INES VALBUENA VANEGAS, MARIA TERESA ARIAS DE MONCADA, LUIS ENRIQUE CORTES CARREÑO, JANETH QUIÑONEZ QUINTERO, GABRIEL OSPINA MONTES, SERAFINA MARMOL VASQUEZ, CARLINA CORENA DE ARIAS, LUZ MARINA BASTO ALVAREZ, RUTH ESPERANZA GOMEZ SANCHE, SANDRA RAMOS BAQUERO, ROCIO TRUJILLO DE PEÑA, TERESA DE JESUS HERRERA DE RODRIGUEZ, EDUARDO GAONA MARTINEZ, LUZ MARINA ORTIZ, ANTONIO MARIA CAMARGO SANTOS, JORGE EDGAR EMIRO MORENO, JORGE ELIECER OJEDA VALDERRAMA, JAIRO QUIÑONES MARTINEZ, CARLOS JOSE VALDIVIESO, MARIA PATRICIA ARIZA, JESUS DAVID BELTRAN, LAVINIA NEGRELLI ORDOÑEZ, JOSE ANGEL ORTIZ VERGEL, MARIO LOPEZ RIVERA, PEDRO RAMIREZ RIVERA, YASMINE MANTILLA CARVAJAL, TOBIAS AZA MANCILLA, JORGE ELIECER CHACON ARENAS, LILIANA JAIME GARCIA, MYRIAM VARGAS DAZA, WILLIAM BASTO DIAZ, YOVANA PATRICIA GARZON RAMIREZ, FABIO LIZARAZO PINZON, CARMEN CECILIA AGON CAMACHO, FABIO PICO RINCON, EDUARDO AMAYA TORRES, AURA MUÑOZ GUTIERREZ, YOLANDA GOMEZ, INES MERCEDES MENDOSA, SONIA EUGENIA GARCIA RUEDA, LUZ ANGELA RUEDA ACEVEDO, GLORIA FORERO RAVELO, SONIA ESTELA MARQUEZ REYES, VICTOR HERNANDO PEREZ GARCIA, GONZALO MEJIA ABELLO, LUIS ANTONIO CARREÑO, LIGIA ARENAS PORRAS, JUAN RICARDO AREVALO HERNANDEZ, ALVARO RANGEL SERRANO, ALVARO BAEZ CABRERA, CARLOS SAUL ESCOBAR, NANCY YOLANDA JEREZ CABALLERO, PEDRO ORLANDO CORREA PACHECO, EDDY YANETH PINTO, MARY VIOLETA JAIMES GRIMALDOS, MARTHA INES MUÑOZ HERNANDEZ, HECTOR ADOLFO PINZON CAMACHO, MARIA FERNANDA MANTILLA REYES, LUZ MARINA SANCHEZ PIMIENTO, MARCELA MARIN ANGULO, JESUS RAMON HERNANDEZ, ALVARO VIVAS GUEVARA, MARTHA CECILIA BARRERA QUIROZ, DANIEL URIEL

MARTINEZ, OSCAR JAVIER COCUNUGO CASTELLANOS, BEATRIZ VIRGINIA CORREA, ALVARO RODRIGUEZ CUEVAS, YOLANDA SIZA, RAFAEL GARCIA LISCANO, SOFIA MARTINA BRAVO RIVERO, LILIANA NELLY PARRA PINZON, HERNANDO GONZALEZ, ANA INES HENAO MORENO, HERNAN RUEDA PRADA, LUIS EDUARDO HERNANDEZ, PEDRO BAUTISTA, NORBERTO ANAYA PARRA, HERNAN FERRO DIAZ, JOSE SIERRA, NANCY VERA GOMEZ, JOSE ISRAEL ARIAS GARCIA, RAQUEL JAIMES ARCINIEGAS, ESPERANZA MOTA MANTILLA, RAFAEL FRANCISCO URIBE, JAVIER EDUARDO GOMEZ MANTILLA, SABINO ALFONSO CABALLERO, JAIME ENRIQUE HERNANDEZ, JOSE CELESTINO HERNANDEZ BARAJAS, LUCELLY MENA QUINTERO, MIGUEL JIMENEZ MENDEZ, YOLANDA BAYONA ROJAS, MARIA CECILIA AMAYA, LUZ ESTELA VALENCIA SALAZAR, IVAN PILONIETA RUGELES, CARLOS YESID CAMARGO, JAIRO HUMBERTO RAMIREZ, MARTIN OSPINA VILLAFANE, MARINA RAMON DE MOJICA, SANDRA LUZ GOMEZ PARADA, LUZ DAY LOPEZ PICO, CLAUDIA JIMENA MARIN MORA, MARGARITA LOPEZ DIAZ, GILMA ESTELA CARRILLO MANTILLA, MYRIAM FLOREZ MORENO, CARMEN CABRERA DELGADO, FLOR ALBA AZA MANCILLA, DARIO ANTONIO ARIZA, NELLY ISABEL ORTIZ ROJAS, ORLANDO PEREZ AGUILAR, LIDA RODRIGUEZ RINCON, MARIA DEISY SALCEDO VERGEL, JUDITH BERNAL DE VALDIVIESO y BERTHA QUINERO DIAZ.

Afirman que, mientras a los congresistas se les incrementó su salario en un 15.3%, y a quienes devengaban menos de dos salarios mínimos en un 9%, al resto de empleados oficiales no se les hizo ningún aumento, lo cual vulnera los preceptos constitucionales de los artículos 1, 13, 25 y 53. En su concepto, al paso que los salarios pierden valor, la retención en la fuente, el IVA, el dos por mil, el impuesto predial, la gasolina y todos los bienes de la canasta familiar, así como los servicios públicos, crecen sin que nadie los detenga.

Se ha desconocido, en el sentir de los actores, el mandato del artículo 53 de la Carta, en el sentido de que la remuneración debe ser vital y móvil para que evolucione a la par con el costo de la vida. Ningún patrono, público o privado, tiene autorización para establecer que sólo hará incrementos salariales en el nivel mínimo o que dejará de hacerlos indefinidamente.

Aducen igualmente que en una economía inflacionaria como la nuestra, la pérdida progresiva del poder adquisitivo de la moneda causa necesariamente la disminución real de los ingresos de los trabajadores en la medida en que cada año permanezcan inmodificados los salarios. Además, cada período que transcurre sin aumento implica una disminución real de la

remuneración y por tanto, un enriquecimiento sin causa de parte del patrono.

Afirman los accionantes que no disponen de otro mecanismo de defensa judicial, puesto que las acciones laborales ordinarias llegarían cuando el perjuicio se hubiere consolidado y sostienen que la medida que se adopte con la tutela, conjuraría el perjuicio irremediable que lleva consigo la pérdida de valor de los salarios.

Se pide que mediante la tutela se ordene el reajuste salarial retroactivo al 1° de enero de 2000, de conformidad con el índice de precios al consumidor causado a 31 de diciembre de 1999.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

Señalan las providencias proferidas con ocasión de las demandas en referencia que la fijación de los salarios obedece a políticas macroeconómicas en cuya determinación intervienen distintas instancias, y que mal podrían los jueces de tutela ordenar incrementos salariales en los términos planteados, desconociendo el engranaje económico cuyas causas no son únicamente los hechos económicos internos, sino también los externos que han determinado los ingresos del Estado.

No se vislumbra, según los fallos, vulneración de los derechos a la igualdad o al trabajo en condiciones dignas y justas, pues, por el contrario, se garantiza la permanencia en el trabajo y la remuneración, dentro de los principios y fines del Estado.

También se consideró que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para satisfacer las aspiraciones de los peticionarios puesto que el acto mediante el cual se decretaron los incrementos para el año 2000, es un acto de carácter general que debe ser demandado ante la justicia contencioso administrativa.

Además, las erogaciones con cargo al tesoro no pueden hacerse si no están incluídas las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación. De allí que la justicia no pueda ordenar al Gobierno hacer un gasto no presupuestado.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Improcedencia de la tutela

La Sala reitera los planteamientos expuestos en la Sentencia SU-1052 del 10 de agosto de 2000 (M.P.: Dr. Alvaro Tafur Galvis), relativa igualmente al pago de incrementos salariales de los servidores públicos para el presente año, en la cual se trataron suficientemente los aspectos que invocan los accionantes, como pasa a verse:

“3. Naturaleza de la Acción de Tutela. Improcedencia de esta vía para sustituir a las autoridades en las competencias asignadas por la Constitución Política

Como quedó planteado, la decisión en el asunto que ocupa a la Corte, exige establecer si la acción de tutela es el mecanismo adecuado para ordenar al Gobierno Nacional el incremento de los salarios de los accionantes, dada su calidad de servidores públicos, ya que a éstos para el presente año, no se les ha incrementado su remuneración. Deberá determinarse además, si la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, para el efecto, habrá de precisarse si la situación planteada por los invocantes constituye una amenaza a sus derechos fundamentales o les ha ocasionado un perjuicio irremediable.

3.1. Tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de ésta Corporación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, quien se sienta amenazado o vulnerado en sus derechos fundamentales, por acto u omisión de la autoridad pública y, en casos excepcionales por un particular, puede invocar el amparo consagrado en el ordenamiento constitucional, para la protección de estos especiales y trascendentales derechos.

Al respecto se ha sostenido que la acción de tutela es subsidiaria, en cuanto no procede cuando el ordenamiento prevé otro mecanismo para la protección del derecho invocado; también se la ha calificado de residual, en la medida en que complementa aquellos mecanismos previstos en el ordenamiento que no son suficientes o que no resultan verdaderamente eficaces en la protección de los derechos fundamentales y además se ha dicho que es informal, porque se tramitan por esta vía las violaciones o amenazadas de los derechos fundamentales que dada su evidencia y simplicidad no requieren la confrontación propia de un proceso ante la justicia ordinaria. Debe agregarse además, que la acción de tutela, dada su especificidad, está destinada a proteger situaciones individuales frente a aquellas actuaciones u omisiones que constituyan una efectiva amenaza o afrenta concreta a una persona determinada.

Por consiguiente, al juez constitucional no le corresponde interferir, por vía de tutela, en las

decisiones generales abstractas e impersonales confiadas por la Constitución Política a otras autoridades estatales, aunque si podría, en defensa de aquellas situaciones concretas y particulares que le competen, ordenar que se adopten medidas excepcionales con el propósito de salvaguardar los derechos de aquellos que, por quedar cubiertos en una decisión general, resultan discriminados y por tanto desprotegidos.

De tal manera que, tal como lo consideraron los jueces de instancia, mediante la acción de tutela no es posible sustituir al Gobierno Nacional en su gestión de formular y aplicar la política fiscal del Estado, como tampoco resulta procedente, con el propósito por demás loable de proteger los derechos fundamentales, cuestionar las decisiones que con respecto a ésta facultad se tomen, porque de ser posibles la sustitución y la disputa, tendríamos que concluir que el constituyente le confió al juez constitucional, por vía de tutela, el poder omnímodo de decidir en todos los asuntos públicos, incluyendo la dirección económica del Estado lo cual, además de impertinente, contradice abiertamente la Constitución Política. Este ordenamiento determina con claridad las funciones de los diferentes órganos del poder público delimitando las concurrencias, las cuales se establecen, como mecanismos de control y cooperación en la consecución de los fines del Estado, pero nunca como inmisiones o interferencias (Art. 113. C.P.).

Así las cosas, corresponde al Gobierno Nacional la formulación anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 346 de la Constitución Política y compete al Congreso Nacional su aprobación. Por su parte, esta Corporación es la encargada de estudiar y decidir respecto de su constitucionalidad, si en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se llegare a controvertir.

En consecuencia si como lo expone con claridad el Ministro de Hacienda y Crédito Público y lo ha sostenido esta Corporación, compete al Gobierno Nacional presentar el proyecto de presupuesto y la ley de apropiaciones en armonía con su política económica y fiscal, no le corresponde al juez de tutela

ordenar su modificación con miras a que se incluya un rubro destinado al incremento salarial de los servidores públicos, porque, de hacerlo, se inmiscuiría por vía de tutela, en los asuntos que competen a otras autoridades, desbordando así la competencia constitucional conferida

en el artículo 86 de la Constitución Política y deberá responder por extralimitación de funciones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 del mismo ordenamiento.

De otra parte, debe recordarse que en la contestación a las acciones de tutela cuyas decisiones se revisan, el Ministro de Hacienda y Crédito Público relaciona la decisión del Gobierno Nacional de no incluir en el proyecto de presupuesto un rubro destinado a incrementar la remuneración de los servidores públicos que devengan más de dos salarios mínimos, con la necesidad de incluir en el proyecto de ley de presupuesto compromisos que cuenten con los correspondientes recursos para que puedan efectivamente ser atendidos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Esta mención del Ministro de Hacienda no puede pasar inadvertida, porque de conformidad con la regla de legalidad del gasto que es un desarrollo del principio de legalidad de la función pública, esta Corporación no podría crear la obligación a cargo del Estado de reajustar el salario de los servidores públicos en un monto determinado y para una vigencia específica, como tampoco ordenar que el Gobierno Nacional lo haga, porque además de transgredir los artículos 6° y 86 de la Constitución Política, como quedó explicado, quebrantaría los artículos 345, 346 y 347 del mismo ordenamiento, como también el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Lo anterior por cuanto, de conformidad con estas disposiciones no se puede crear una obligación ni tampoco ordenar un gasto, sin que se cuente para el efecto con la respectiva disponibilidad presupuestal. Así mismo, no debe olvidarse que el artículo 136 del Código Penal tipifica como peculado comprometer sumas superiores a las fijadas en “el presupuesto” al igual que invertir las incluidas en éste en forma diferente a la prevista. De tal suerte que, tanto por la naturaleza de la acción de tutela como por el principio de legalidad del gasto público, el juez constitucional no puede por vía de tutela incrementar el salario de los accionantes como tampoco ordenar al Gobierno Nacional que lo haga.

3.2. Los tutelantes además de estar inconformes con la decisión del Gobierno Nacional relativa al no incremento de sus salarios, discrepan de los reajustes previstos en el ordenamiento, tanto para los miembros del Congreso Nacional por el artículo 187 de la Constitución Política, como para los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de otros

funcionarios al servicio del Estado, por el artículo 15 de la Ley 04 de 1992. Al respecto consideran, que los incrementos previstos en estas normas desconocen el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Arguyen que la medida del Gobierno Nacional los discrimina, porque solo algunos servidores públicos resultarían afectados con el no incremento de sus salarios para el presente año. Al respecto, precisa reiterar que las anteriores disposiciones no pueden ser controvertidas por vía de tutela porque tienen previsto en el ordenamiento un trámite especial que hace de suyo a la tutela improcedente.

De lo anterior se sigue que deben confirmarse las decisiones de instancia porque la acción de tutela, tal como quedó expuesto, no es el mecanismo pertinente para cuestionar o modificar las orientaciones o directrices del Gobierno Nacional en materia de gasto público, en razón a que la política fiscal del Estado se hace realidad en la Ley Orgánica del Presupuesto y Ley de apropiaciones para una vigencia determinada, que debe controvertirse, ante esta Corporación, pero en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Al respecto vale recordar que a consideración de ésta Corte se encuentran sendas demandas en las cuales se controvierte la constitucionalidad de la Ley 547 de 1999 - por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del 2000- radicadas con los números 2780, 2804, 2922 y 3051.

Igualmente, tampoco la acción de tutela es el procedimiento idóneo para controvertir la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 04 de 1992. Esta disposición, al igual que las anteriores, debe demandarse ante ésta Corte en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

Así mismo, el mandato del artículo 187 de la Constitución Política, de conformidad con el cual la asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año, no puede objetarse por ningún procedimiento, puesto que su incuestionable jerarquía la hace inmune a las controversias, incluso ante esta Corporación a la cual corresponde velar por su guarda e integridad. No obstante cabe recordar que las mismas pueden ser reformadas por los canales previstos para el efecto en el mismo ordenamiento (Art. 374 a 379 C.P.)”.

DECISION

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR los fallos proferidos por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca -secciones 1ª, 2ª y 4ª-, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué -Sala Civil-, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira -Sala de Familia-, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia -Sala Laboral-, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga -Sala Civil- y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, -Sala Laboral- en las acciones de tutela correspondientes a los expedientes T-306951, T-307842, T-307841, T-307840, T-307839, T-307838, T-307837, T-307836, T-307803, T-307734, T-307733, T-307411, T-307410, T-307409, T-306954, T-306952, T-308827, T-308688, T-308654, T-308653, T-308652, T-308607, T-308413, T-308144, T-308124, T-307843, T-307354, T-306971, T-307346, T-307345, T-307343, T-307333, T-307201, T-307014, T-307000, T-306999.

Segundo.- RECOMENDAR al Gobierno Nacional que, cuando las circunstancias lo permitan, expida los decretos que determinen el aumento salarial a partir del 1º de enero del año 2000 para los empleados públicos y oficiales con el propósito de que los salarios de todos los servidores públicos conserven el poder adquisitivo de los mismos.

Tercero.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General