

Sentencia SU.1382/00

JUEZ CONSTITUCIONAL-Improcedencia para sustituir a las autoridades en las competencias asignadas por la Constitución Política

JUEZ DE TUTELA-Imposibilidad de modificar presupuesto para incremento salarial de servidores públicos

Referencia: expediente T-300.395

Acción de tutela instaurada por Carlos Naboyan y otros contra el Municipio de Quibdó.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

en la revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó, el 29 de noviembre de 1999 y por el Juzgado Civil del Circuito de la misma ciudad, el 3 de febrero de 2000; dentro de la acción de tutela instaurada, a través de apoderado, por Carlos Naboyan, Ernestina Conto, Cesar Augusto Asprilla, Francis Hernan Camargo, Severiano Pañacios, Ana María Agudelo, Tarcisio Blandón, Ember Luciano Murillo, Arcelio Mena, Oscar Valoyes, José Luis Bejarano, Luis Rene Robledo, Elin Antonio Quesada, Eliecer Garrido Figueroa, Rafael Rivas García, Fredy José Arango, Felipe Mosquera, Daniel Edgar Murillo, Fredy Francisco Cañadas, Miguel Angel Badillo, Abdo Mena Palacios, William Palomeque, Ancisar Castro, Aurelina Mosquera, Mario Palomeque, Hermogenes Romaña, Eida Gregoria Cordoba, Selenny Cañizales, Liliam Esther Ricard, María Victoria Gutiérrez, Guido León Hinstroza, Luz America Valencia, Rosby A. Moreno, Jesús Antonio Ortiz, Gustavo E. Lozano, Noel Cuesta, Otoniel Perea Moreno, Cruz Emilia Palacios, Socrates Palacios, Diego Luis Córdoba, Elizabeth Valencia Maturana, Marciana Cordoba Sánchez, Enny Rosario Moreno,

Ercilia Mosquera, Segunda Palomeque Córdoba, Quiceida Rengifo, Olga Belen Díaz, Concepción Chaverra, Rosa Trinidad Cuesta, Floralba Mosquera, Celsa Licenia Murillo, Luz Mila Gutiérrez, Rocio del C. Angel, Nasly Conto, Eudoxia Palacios, Maribeth Tapias, Hernan Mena, Aida Luz Córdoba, Martinia Botero, Manuel A. García, Willian E. Calimeño, Jackson Palacios, Leticia de j. Castañeda, Saray Córdoba, Marco A. Lemos, Mercy Córdoba, Alberto Parra, Obdulio Pino, Carlos Tadeo Mosquera, Ofelia Estela Maturana, Ayilucy Ayala, Oscar Valoyes Chaverra, Juan José Casa, Heyler Hernandez, Gilma A. Ayala, Celso Mosquera Córdoba, Saul Paz Palacios, María M. Córdoba, José Danilo Mena, Francisco M. Barco, Herlen M. Córdoba Aguilar, Betty Sirley Valoyes, Leovigildo Gamboa, Hermelina Delgado, Ayola Valoyes, Florentino Mosquera, Agapita Palacios, Angel Córdoba Santos, María Luisa Aguilar, Yenny del C. Mena, Jorge Eliecer Mena, Juana Andrea Sánchez, Angel Saturio Palacios, Josefina Mena, María Angela Largacha, Doris Pretel García, Floriselda Moreno, Candida Becerra, Eulalia Caicedo, Wilson Duque, Giomar Iván Moreno, Berta Sánchez, Luz Colombia Caicedo, Salomon Rodríguez, Amparo de J. Callejas, Walter Alexis Urritia, Oscar Caicedo Perea, Wiston Fidel Moreno, Francisco A. Londoño, Guillermo E. Serna, Jairo A. Naboyan, José G. Palacios, Ana Victoria Mosquera, Luisa Rios, Edison Guisao, Gladys M. Cuesta, Genera Morena, León Mena Moya, luz Mila Aguilar Blandon, Wilson E. Cuesta, Braulio A. Chala, Ana M. Naboyan, Celina Cordoba, Diana María López, Elcy Yazmina Barrios, Magnonio Palacios, Catalina Simmons, Arabella Sánchez, Zamira del C. Cordoba, Lorgia María Panesso, José Basilio Maturana, José Gil Tunay, Nixon Renteria, Oliva Hilera, José Angel Prens, Alirio Londoño Rios, Benigno Moya, Alfonso Palacios, Marco Antonio Minotta, Arnulfo Cordoba, Victor Mena, Pascual A. Pérez, Victor Hugo Perea, José Guido Mena, Salomon Hinestroza, Hernan Romaña, Leovigildo Palacios, Edgar Emilio Palomeque, Cruz Nelcy Urrutia, Dionicia Palacios Parra, Stuar Cuesta, María E. Mosquera, Luz Maritza del Toro, María A. Lemos, Aristidez Valenzuela, Ana Dolores Sánchez, Eyda María Cordoba, Nilson Waldo Oreguela, Irma del C. Palacios, Manuel E. Pinilla, Sonia Isabel Peña, Graciela Gómez Palacios, Plinio Minotta Cordoba, Emilio Perea, Celina Palacios, Antonio Ramírez Morcillo, Filiberto Cuesta, Tony de Jesús Rengifo, Roberto Lemus, Carlos Borromeo, Ernesto Valencia, Ricardo Blandón, Ana E. Mena, Sol Mendoza, Merlyn Guerrero, Fermin Valoyes, Bertilda Cordoba, Julio Cordoba, Nubia Palacios, Mariano Becerra, Susana Cordoba, Rubilda Robledo, Miriam Cañadas, Juan Amado Salas, Humberto Mena, Hugo Mena, Magin Díaz, Orlando Lagarejo, María Nelly Palacios, Manuel Santos Renteria, Sacarias Pacheco, Alfonso Gonzalez, Alejandro Mena, Elvira Francia Roa, Erlindo Mena, Ofelia Bermudez, Mabel Moreno, Bartola Palacios, Cruz Elena Serna, Lesty

Padilla, Claudia Mosquera, Estanislao Rodríguez, Marcial Murillo, Mary Liliam Ortiz, Etnio Palma, Medardo Palacios, Lesvia Liloy, Ricalael Córdoba, Davinson Mosquera, Nhora Luna, Laura Villa, María Berena Palacios, Fano Moreno Bejarano y Eladio Palacios; contra el Alcalde de Quibdó.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Los hechos

- Los accionantes, quienes prestan o prestaron sus servicios en el municipio de Quibdó, afirman que su empleador no efectuó el incremento salarial al que tenían derecho, en el año de 1997. En efecto, el Decreto 515 de 1996 “por medio del cual se fija el presupuesto de rentas y recursos de capital y las apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1997” y expedido con base en el Acuerdo 30 del 15 de diciembre de 1995, el Alcalde de Quibdó no señaló partida presupuestal para el aumento salarial de los trabajadores de la entidad territorial.

- Pese a lo anterior, los actores sostienen que, en el mismo año, esto es en 1997, el alcalde, el personero, los secretarios de despacho e institutos descentralizados, obtuvieron un aumento de su salario del 18.50%, el cual corresponde a la cuantía fijada por el Gobierno Nacional para el salario mínimo legal vigente.

- Los trabajadores agregan que el no incremento disminuyó enormemente sus ingresos, puesto que incidió directamente en los salarios posteriores a 1997.

- Finalmente, precisan que, mediante escrito recibido por la Administración Municipal de Quibdó el 21 de septiembre de 1999, le solicitaron al alcalde se sirviera decretar el aumento salarial reclamado. Sin embargo, al momento de presentar la acción de tutela no se ha obtenido respuesta de fondo.

### 2. La solicitud

El apoderado afirma que la entidad accionada desconoce los derechos a la igualdad y al trabajo y que “no sería justo” acudir al mecanismo judicial ordinario para tal fin. Por ello, el abogado solicita que el juez constitucional ordene el pago de los aumentos salariales dejados de percibir, con los intereses del caso y la correspondiente indexación. Así mismo, pretenden

que se prevenga al alcalde para que en lo sucesivo se abstenga de incurrir en conductas como las que han originado la presente acción.

### 3. Intervención de la entidad territorial accionada

Dentro del trámite de primera instancia, el Alcalde de Quibdó intervino para solicitar que se niegue la acción de tutela de la referencia. Los argumentos centrales de la intervención del burgomaestre se resumen a continuación:

- La entidad accionada reconoció que, durante el período fiscal de 1997, los servidores del municipio, de la contraloría y de la personería de Quibdó, no obtuvieron incremento salarial, en razón a que esa entidad territorial atravesaba por una situación económica muy precaria.

- Así mismo, el accionado precisó que el aumento del 18.5% sobre el salario mínimo, que autorizó el Gobierno Nacional para el año de 1997, no obliga a las entidades territoriales, en tanto y cuanto corresponde a cada municipio expedir el respectivo decreto de incremento de salarios, el cual se expedirá con base en las necesidades y en las dificultades económicas de la respectiva localidad.

- El burgomaestre afirma que el salario de algunos empleados municipales fue incrementado por expresa disposición de la ley. Por ejemplo, el artículo 87 de la Ley 136 de 1994 dispone que el salario del alcalde lo fijará el Concejo, en un monto comprendido entre 12 y 15 salarios mínimos legales vigentes. De ahí pues que, el Acuerdo 2 del 1º de febrero de 1995 señaló su salario, para 1996, en \$2.051.580; para 1997 de \$2.580.090 y para el año 1998, el ingreso mensual sería de \$3.057.390.

- Pese a lo anterior, el alcalde allega copia de la nómina de varios meses de 1996 y 1997, en donde demuestra que renunció al incremento autorizado por la ley, pues recibió el mismo salario en los dos años en comento.

- El accionado comenta que no puede dar constancia de los salarios efectivamente devengados por los concejales, el contralor y el personero municipales, pues esas entidades tienen pagadores autónomos al municipio. Sin embargo, precisó que los artículos 66, 159 y 177 de la Ley 136 de 1994, fijaron la cuantía mensual del ingreso de esos funcionarios.

- Por lo expuesto, el alcalde considera que no existe vulneración del derecho a la igualdad ni del derecho al trabajo, puesto que los accionantes “han continuado prestando sus servicios sin interrupción alguna, e igualmente se les ha cancelado todos los emolumentos de carácter laboral”.

- Finalmente, la entidad territorial destaca que la acción de tutela no puede prosperar, en razón a que existen otros medios de defensa judicial que desplazan el mecanismo excepcional. Igualmente, afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, no se configuran los elementos necesarios para hablar de perjuicio irremediable.

#### 4. Sentencias objeto de revisión

4.1. La primera instancia correspondió al Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó, quien, mediante sentencia del 29 de noviembre de 1999, resolvió negar las pretensiones de la tutela, puesto que no existe vulneración de ningún derecho fundamental.

El A quo estudia con especial énfasis el derecho a la igualdad que consideran transgredido los actores y concluye que el punto de comparación escogido por ellos no es acertado, puesto que no es posible cotejar la situación de los empleados del municipio y la del personero, alcalde y contralor, en razón a que el salario de los últimos está regulado por ley, lo que los ubica en una posición diferente. Así pues, a juicio del juez constitucional, los actores deben compararse con los demás empleados del municipio, quienes tampoco se les otorgó un incremento salarial. En consecuencia, no existe violación del derecho a la igualdad.

Por otra parte, el A quo sostiene que la decisión de no aumentar los salarios en 1997, no es un “acto soberano del alcalde municipal”, puesto que simplemente desarrolla las normas constitucionales y legales que regulan el tema.

4.2. El conocimiento de la segunda instancia correspondió al Juzgado Civil del Circuito de Quibdó, quien, mediante decisión del 3 de febrero de 2000, revocó el fallo apelado y concedió el amparo impetrado. En consecuencia ordenó al alcalde que “proceda dentro de los sesenta días (60) siguientes a la notificación que reciba de esa sentencia a expedir los actos administrativos correspondientes a la apropiación presupuestal y pago del reajuste en la tasa del 18-50%, sobre los sueldos mensuales durante el año de 1997 y subsiguientes,

para lo cual se tomará como base la liquidación presentada con la demanda de tutela”.

El Ad quem considera que existe violación del derecho a la igualdad, puesto que mientras los trabajadores del municipio no recibieron incremento salarial, el personero, contralor, concejales y alcalde, si gozaron de ese privilegio. En este sentido, el juez considera que lo anterior se deduce del Acuerdo No. 002 del 1 de febrero de 1995, según el cual el reajuste salarial anual en la proporción del aumento en el salario mínimo, es expreso y no admite duda.

Por otra parte, el juez constitucional expresa que no haber efectuado el reconocimiento y pago que se alega, no puede justificarse con el argumento que invoca el Municipio, pues la situación económica del empleador no excusa su incumplimiento.

Finalmente, y aún cuando existen otros mecanismos de defensa judicial, el Ad quem precisa que en el presente caso la tutela es procedente debido a que el no reconocimiento del aumento afecta el mínimo vital de los trabajadores accionantes, quienes ven en peligro su subsistencia y la de su familia en condiciones dignas y justas a causa del incumplimiento por parte de la administración.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Varios trabajadores y extrabajadores del municipio de Quibdó interponen acción de tutela contra el alcalde de esa localidad, por cuanto éste no autorizó el incremento de los salarios para el año de 1997. Según su criterio, el empleador vulneró el derecho a la igualdad, puesto que, por expresa disposición legal, el salario del alcalde, contralor y personero debe incrementarse en proporción al aumento del salario mínimo legal vigente. El juez de primera instancia, negó el amparo por cuanto consideró que no existe vulneración de ningún derecho fundamental. Por su parte, el juez de segunda instancia concedió la tutela y ordenó la expedición del acto administrativo que autorice el incremento salarial en 1997 y la reliquidación del salario de los años subsiguientes.

Con base en lo expuesto, lo primero que la Corte debe analizar es si la acción de tutela es el instrumento adecuado para conseguir el incremento de los salarios en forma anual.

Improcedencia de la tutela para ordenar la modificación de la política económica del

ejecutivo. Reiteración de jurisprudencia

2. En recientes decisiones, esta Corporación estudió varias acciones de tutela interpuestas por trabajadores del sector público que requerían el incremento salarial, que no fue autorizado por el Congreso y el gobierno nacional, para la vigencia fiscal del año 2000. Pues bien, la Corte considera que los argumentos que llevaron a la Corte a negar el amparo impetrado en los precedentes en comento, son igualmente aplicables para el caso concreto, por las siguientes razones:

Tal y como lo expuso, la sentencia SU-1052 de 2000<sup>1</sup>, el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela impide que el juez constitucional interfiera en decisiones abstractas, generales e impersonales que la Constitución confiere a otras autoridades, puesto que el constituyente no 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”. Por consiguiente, el juez de tutela no debe resolver asuntos asignados a otras autoridades, pues de lo contrario transgrede los artículos 6º y 86 de la Carta.

3. En este contexto, la decisión de aumentar el salario a los servidores de orden municipal, corresponde a los órganos políticos que autorizan los gastos locales (C.P. art. 313 numerales 4º y 5º) y fijan los emolumentos de los empleados del municipio (C.P. art. 315 numeral 7º). De ahí pues que la determinación de incrementar los salarios de los servidores municipales que no se rigen por disposición legal expresa, es una manifestación del poder de formulación y aplicación de la política económica y fiscal local. En efecto, la Constitución establece que, en razón de la autonomía administrativa de las entidades territoriales, los concejos determinarán la estructura de la administración municipal y las escalas de remuneración de los cargos locales, para lo cual deberán aprobar los gastos y el presupuesto anual del municipio. Así mismo, el artículo 315 de la Carta señala que los alcaldes fijarán los emolumentos de los empleados de los municipios, de conformidad con los gastos aprobados por el concejo.

En el mismo sentido, la sentencia SU-1052 de 2000, dijo que el juez constitucional no puede ordenar el incremento salarial anual de los trabajadores públicos, como quiera que no es competente para ordenar el gasto. Así pues, el principio de legalidad del gasto (C.P. arts. 345 a 347 y 71 del Decreto 111 de 1996) dispone que “no se puede crear una obligación ni

tampoco ordenar un gasto, sin que se cuente para el efecto con la respectiva disponibilidad presupuestal". Incluso, la propia Constitución prohíbe que el alcalde origine "obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado" por el concejo. (C.P. 315 numeral 7º).

4. De otro lado, para el caso de los servidores públicos de orden nacional, la Corte consideró que el juez de tutela no puede decidir la presunta vulneración del derecho a la igualdad de los trabajadores que no recibieron incremento salarial para el año 2000, en comparación con los altos dignatarios cuyo aumento está consagrado en la Constitución o en el artículo 15 de la Ley 4º de 1992, puesto que ese tema debe ser analizado en un juicio de control de constitucionalidad abstracto.

Esas mismas consideraciones deben aplicarse en el asunto sub iudice, puesto que los empleados y extrabajadores del municipio de Quibdó, podían recurrir a la acción de nulidad de los actos administrativos que decidieron no incrementar los salarios.

5. Finalmente, la Sala Plena considera que no prospera la acción de tutela como mecanismo transitorio, como quiera que no se encuentra probado el perjuicio irremediable ni lo alegado cumple con las características de gravedad, inminencia y urgencia del perjuicio. Al respecto, la Sala reitera que ninguno de los accionantes "se refiere a circunstancias especiales, como tampoco se aportan pruebas de hechos excepcionales que ameriten protección. De ahí que ha de considerarse que éstos han sido afectados por el incremento del costo de vida, al igual que todos los habitantes del territorio nacional, problemática que debido a su generalidad y a su componente estructural, no puede remediarse mediante las órdenes que compete impartir al juez de tutela"<sup>2</sup>

6. En razón a que los hechos y pretensiones que se estudian en el presente asunto son muy similares a los resueltos por esta Corporación en la sentencia SU-1052 de 2000, la Sala reiterará su jurisprudencia en cuanto considera que la acción de tutela no procede para reformar la política fiscal del ejecutivo<sup>3</sup>. Por consiguiente, se revocará la decisión de segunda instancia que concedió la tutela y se confirmará la sentencia que negó la protección solicitada

**RESUELVE:**

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Quibdó, el 3 de febrero del año 2000. En su lugar, CONFIRMAR la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó, el 29 de noviembre de 1999, en cuanto negó la acción de tutela interpuesta, a través de apoderado, por Carlos Naboyan y otros.

Segundo.- Por Secretaria, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

FABIO MORÓN DÍAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrada (E)

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrado

Magistrada (E)

IVAN ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

2 Sentencia SU-1052 de 2000. M.P. Alvaro Tafur Galvis

3 Al respecto, también pueden consultarse las sentencias SU-1194 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero, SU-1061 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.