

Sentencia T-1497/00

ACCION DE TUTELA-Subsidiariedad

ACCION DE TUTELA-Improcedencia contra actos de carácter general, impersonal y abstracto

ACCION DE TUTELA-Improcedencia pago de bonificaciones por compensación

Referencia: expediente T-333895

Acción de tutela instaurada por Braulio Triana Silva contra el Presidente de la República, El Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito público y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Magistrada Ponente (E):

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., noviembre dos (2) de dos mil (2000)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Martha Victoria Sáchica Méndez, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de tutela número T-333895 de los fallos adoptados por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Braulio Triana Silva contra el Presidente de la República, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El accionante Braulio Triana Silva interpuso acción de tutela contra el Presidente de la República, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública por considerar vulnerado su derecho a la igualdad. Manifiesta el accionante que labora al servicio de la Rama Judicial como Oficial Mayor del Juzgado Décimo Penal del Circuito de Bucaramanga y que el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto 664 del 13 de abril de 1999, mediante el cual “se establece una bonificación por compensación de los Magistrados de Tribunal y otros funcionarios”, incurrió en una discriminación entre los funcionarios y empleados que integran la Rama Judicial toda vez que ésta no se compone tan sólo de los magistrados de las Cortes y Tribunales Superiores, sino también de un sin número de abnegados jueces y empleados que constituyen su base.

Así mismo, expone que la bonificación por compensación constituye un justo reconocimiento a la gran labor que cumplen los funcionarios beneficiados con ella y corrige la discriminación que en materia salarial existía frente a los magistrados de las altas Cortes. Manifiesta, además, que con la tutela no pretende desconocer el mérito y lo justo que la bonificación implica para los funcionarios a los cuales se les concedió, sino que su intención es lograr el mismo tratamiento aplicado a los referidos funcionarios.

En consecuencia solicita se ordene al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda, le reconozcan la bonificación por compensación contenida en el artículo 1 del Decreto 664 de abril 13 de 1999, en la misma proporción de los funcionarios con ella beneficiados y con vigencia a partir de septiembre 1 de 1999.

Notificados de la iniciación de la acción de tutela los demandados, solicitaron al Tribunal Superior de Bucaramanga se abstuviera de tutelar el derecho presuntamente vulnerado y en consecuencia se niegue la pretensión del accionante. Argumentaron que no existe la violación del derecho a la igualdad alegada por el actor, ya que el reconocimiento de la bonificación a algunos funcionarios de la rama judicial, obedeció a un criterio de diferenciación fijado por el gobierno en consideración a que las funciones, obligaciones y responsabilidades de los funcionarios señalados en el Decreto 664 de 1999, son de mayor exigencia en cuanto a experiencia, dedicación y conocimientos que los demás funcionarios judiciales de menor jerarquía, lo que genera en contraprestación “un mayor reconocimiento por parte del Gobierno Nacional en materia salarial, así como, el otorgamiento de

determinados beneficios, como lo es el caso de la bonificación por compensación de que trata el Decreto 664 de 1999”.

Agregan que, el Decreto 664 de 1999 es un acto de carácter general, impersonal y abstracto y por consiguiente la acción de tutela es improcedente según lo dispone el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991. Destacan que no existe un perjuicio irremediable, que haga viable el amparo como mecanismo transitorio, pues el actor ni lo alega, ni acredita su existencia. Así mismo, manifiestan que existe otro medio de defensa judicial (acciones contencioso administrativas) para la protección del derecho que se alega violado, lo cual confirma la absoluta improcedencia de la tutela.

1. Sentencias objeto de revisión

La presente acción de tutela, fue instaurada ante la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, quien mediante auto del 18 de febrero del presente año se declaró incompetente para conocer de ella y ordenó su envío a la Secretaría General del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, una vez allí, le correspondió por reparto a la Sala Laboral la cual a su vez, mediante providencia del 29 de febrero del año que cursa ordenó su remisión, a la Sala laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, manifestando que era a ése tribunal al que le correspondía conocer en primera instancia de la acción de amparo, según lo preceptuado por el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, mediante sentencia del 27 de marzo de 2000 denegó por improcedente la acción, al no encontrar violación al derecho a la igualdad y estar dirigida contra un acto de carácter general, impersonal y abstracto que no crea situaciones jurídicas subjetivas y concretas y que por ende, tampoco lesiona por sí solo derechos de esta índole. Consideró que la existencia de la vía contencioso administrativa a través de la acción de nulidad, para restar los efectos del Decreto 664 de 1999, impide la prosperidad de la tutela por expresa disposición del artículo 86 de la Constitución política en su inciso tercero, con mayor razón cuando no se evidencia en lo más mínimo un perjuicio irremediable.

Concluyó manifestando, que al juez constitucional le está vedado interferir en la potestad que tiene el Presidente de la República, como legislador delegado, para otorgar un trato diferente a situaciones diferentes, en la fijación de los salarios de los servidores estatales, “porque de producirse no solo usurpa una competencia extraña, sino que se inmiscuye en el manejo de un mecanismo de dirección de la economía del resorte exclusivo del ejecutivo, como quiera que el gasto y en general la política fiscal, son herramientas ajenas en forma absoluta al juez constitucional y por el contrario asignadas a los poderes ejecutivo y legislativo.”

Impugnada la decisión, el expediente fue enviado a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la cual mediante sentencia del 18 de mayo de 2000 confirmó la decisión impugnada, fundamentando su decisión en la improcedencia de la acción de tutela por existir de otro medio de defensa judicial, según lo prescribe el artículo 86 de la Constitución Política, toda vez que al analizar el asunto frente al artículo 13 del ordenamiento superior, “se observa que la política de salarios corresponde a la jerarquía de los empleos y a los grados, establecidos en función de los deberes, las responsabilidades, la dignidad que entrañan los cargos, la majestad que algunos encarnan, de ahí porqué no solamente las leyes marco existentes en esta materia y los decretos del gobierno que las ejecutan, sino la propia Constitución Política la que se encarga de definir la remuneración de los altos funcionarios del Estado, en forma diferente a los otros servidores públicos”, concluye exponiendo que no se puede hablar de violación de un derecho fundamental, porque sería un contrasentido afirmar que la Constitución protege los derechos y al mismo tiempo consagra su violación, cuando la verdad es que existen razones superiores que exigen ese explicable tratamiento para los empleos de mayor rango y responsabilidad.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala es competente para resolver el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991.

Debe observarse, que el presente expediente fue escogido inicialmente para revisión

mediante auto del 5 de julio de 2000 proferido por la Sala de Selección Número Siete y acumulado al expediente T-333065, como parte del grupo de expedientes relativo a las acciones de tutela incoadas por servidores públicos para obtener el incremento salarial no decretado por el Gobierno para ciertos niveles salariales. Sin embargo, al momento de estudiarlo se encontró que los hechos alegados en este caso, difieren en aspectos esenciales de las circunstancias para las cuales se solicitó el amparo en dicha acumulación. Por tal motivo, mediante auto del 8 de septiembre de 2000, esta Sala decidió desacumular el presente expediente para ser decidido en sentencia separada, por no existir identidad de materia entre éstos.

2. Lo que se debate

Corresponde a esta Sala de Revisión de Tutelas, determinar si con la expedición del Decreto 664 de 2000, el Presidente de la República, vulneró el derecho a la igualdad del accionante, para lo cual determinará la procedencia de la acción de tutela frente al caso particular.

3. Improcedencia de la tutela por la existencia de otro medio de defensa judicial y frente a actos de carácter general, impersonal y abstracto. Breve justificación del presente fallo.

Como lo ha venido sosteniendo esta Corporación, el artículo 86 de la Carta Política, desarrollado por el 6º del Decreto 2591 de 1991, excluye la acción de tutela cuando el afectado disponga de otros medios de defensa judicial que le permitan hacer efectiva la protección del derecho que se le conculca o amenaza, a no ser que la acción se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.¹ De igual manera ha señalado, que la acción de tutela tiene como característica principal el ser de naturaleza residual y subsidiaria, por lo que no se trata de un mecanismo alternativo, ni supletivo o sustitutivo de los medios judiciales ordinarios o especiales establecidos en el ordenamiento jurídico².

Se observa que en el caso bajo examen, se evidencia la existencia de otro medio de defensa judicial. En efecto, el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo consagra la acción de nulidad contra los actos administrativos, siendo éste el mecanismo especial y específico con que cuenta el accionante para ante el Consejo de Estado acudir, en procura de restar los efectos del Decreto 664 de 1999. No se ajusta a la Constitución, que se invoque la figura sumaria de la tutela con la intención de que se tramiten de manera informal, asuntos que por

su misma complejidad exigen acucioso y ponderado análisis bajo la óptica de ordenamientos especializados, expresamente sometidos por el sistema jurídico a ciertas formas y procedimientos³.

En el presente caso, y según lo dispuesto por el numeral 5) del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, se torna improcedente la acción de tutela pues lo que pretende el actor es que se haga extensiva, a él y a los demás funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la bonificación por compensación de que trata el Decreto 664 de 1999 el cual por su propia naturaleza es un acto de carácter general, impersonal y abstracto que no crea situaciones jurídicas subjetivas y concretas y por lo mismo, tampoco puede lesionar por sí solo derechos de esta índole, que es lo que la Constitución y la ley requieren para que la acción de tutela sea viable, por cuya virtud, en consecuencia, esta no procede⁴.

De otro lado, en cuanto se refiere a la violación del derecho a la igualdad alegada por el accionante, observa esta Sala que el actor pretende obtener mediante la presente tutela, el que se le dispense el mismo tratamiento otorgado a los funcionarios beneficiados con la bonificación por compensación establecida en el Decreto 664 de 1999, de donde se sigue que el parámetro de comparación está determinado por los mencionados funcionarios. En el presente caso se hace evidente que nos encontramos frente a situaciones fácticas distintas, pues los funcionarios judiciales beneficiados por la bonificación desempeñan cargos de mayor jerarquía, que exigen mayores calidades y requisitos, ejercen funciones de gran responsabilidad que requieren de mayor experiencia, dedicación y conocimientos que el desempeñado por el accionante, es decir, las situaciones y condiciones son diferentes lo que justifica un tratamiento diferenciado. Así lo reconoció esta Corporación cuando en sentencia T-221 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), afirmó:

“Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.”.

Por lo anteriormente expuesto, se confirmarán los fallos proferidos por los operadores jurídicos de instancia, debido a que es improcedente la acción de tutela, por existir otro medio de defensa judicial, estar dirigida contra actos de carácter general, impersonal y abstracto y por no encontrarse violación alguna al derecho a la igualdad.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, por las razones anotadas, los fallos proferidos por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga de fecha 27 de marzo de 2000 y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 18 de mayo de 2000, mediante los cuales se negó la tutela solicitada por el señor Braulio Triana Silva contra del Presidente de la República, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (e)

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

IVAN ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General

1 Cfr. Sentencias Nos. T-001, T-007, T-441, T-453, T-468, T475, T-496 y T-521 todas de 1992; T-109, T-128, T-163, T-201 y T-203 de 1993; T-003, T-052, SU-202, T-261 y T-346 de 1994 y T-260, T-311 de 1995, entre otras.

2 Ver, entre otras, las sentencias T-001/92 y T-334/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; SU-645/97 y T-168/98 M.P. Fabio Morón Díaz.

3 Cfr. Sentencia T-038 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Cfr. Sentencia T-225 a T-400 de 1992, M.P. Jaime Sanín Greiffenstein.