Sentencia T-247/03

DERECHO A LA REMUNERACION ACTUALIZADA DE CONJUEZ-Competencia de la jurisdicción administrativa/DERECHO AL TRABAJO EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS DE CONJUEZ

Compete a la jurisdicción administrativa -si el actor entabla la demanda pertinente- restablecer el derecho fundamental del doctor Vásquez Villa a acceder a una remuneración que consulte las previsiones constitucionales, de conformidad con los parámetros señalados para el efecto por el legislador, y en consideración a las especificidades que rodearon la prestación del servicio. El apoderado del actor invoca en subsidio un amparo transitorio, mientras su representado acude ante la jurisdicción, pero la Sala no vislumbra la realización del perjuicio que según el artículo 86 de la Carta da lugar a la protección que se pretende, habida cuenta que de haberse presentado el afectado habría iniciado las acciones para el restablecimiento de su derecho a la remuneración vital y móvil, con la prontitud que todo daño irreparable y grave demanda. Las decisiones de instancia i) deberán confirmarse, en cuanto concedieron la protección constitucional, pero en el sentido de amparar los derechos del actor a obtener pronta respuesta de sus peticiones y a exigir que en las actuaciones administrativas se garantice el debido proceso constitucional, y ii) revocarse, a fin de que el derecho del mismo a acceder a una remuneración mínima y móvil sea restablecido por la jurisdicción administrativa, con pleno respeto de las garantías constitucionales de las partes en conflicto.

Referencia: expediente T-544664

Acción de tutela instaurada por Mario Vásquez Villa contra la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil tres (2003).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Clara Inés Vargas Hernández y Alvaro Tafur Galvis, quien para el caso actúa como ponente, en uso de sus facultades constitucionales y legales ha proferido

la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados por las Salas Laboral del Tribunal Superior de Medellín y de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, para resolver la Acción de tutela instaurada por Mario Vásquez Villa en contra de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos

Las pruebas aportadas al expediente permiten tener como ciertos los siguientes hechos:

1. El 3 de noviembre del año 2000, atendiendo la orden emitida por el Presidente de la Sala Laboral del H. Tribunal Superior de Medellín, a instancia del actor, la Secretaria de la entidad envió a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la relación "de las Acciones de Tutela en que el Doctor MARIO VASQUEZ VILLA, actuó como Conjuez, dejando constancia que ya cumplió con la labor encomendada" –folios 4, 5, y 6–.

2. El 20 de diciembre siguiente, mediante Resolución 2651 de la fecha, la Directora Ejecutiva de Administración Judicial (E) en consideración a la constancia anterior, resolvió –folios 177 y 178-:

"Artículo Primero.- Reconocer ordenar y pagar a favor del señor Conjuez de la Corporación antes citada", -Mario Alberto Vásquez V., el valor de $ 74.100 (estudio proyecto $ 500, hora asistencia Sala $70, proyectos estudiados 130, horas de concurrencia 63)-.

Artículo Segundo. La suma reconocida en la presente Resolución será cancelada con cargo a la Unidad =2-2701-Recurso 10 Rubro 1028-90 Honorarios, certificado de disponibilidad presupuestal No. 1234 del 12 de diciembre de 2000, de la presente vigencia para la Rama Judicial y consignada en la CUENTA DE AHORROS N° 1028-20558500 DEL CAV- CONAVI, Sucursal Laureles por conducto de la División de Tesorería de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Artículo Tercero- La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición".

3. El 21 de diciembre de 2000, la División de Presupuesto de la Administración Judicial emitió una orden de pago –nombre ilegible cédula de ciudadanía 3316138- por valor de 66.690, más $7.410, por concepto de retención en la fuente, valor que figura recibido por "consignación adjunta Conavi de marzo 01 de 2001" –folio 180-.

2.-El 19 de enero siguiente, mediante Resolución 136 de la fecha, la Gerente de Pensiones del Seguro Social-Seccional Antioquia confirmó la Resolución 9117, expedida el 22 de agosto de 1999, por la Jefe del Departamento de Atención al Pensionado de la misma entidad, que resolvió "no conceder la prestación económica de Vejez solicitada por el asegurado VASQUEZ VILLA MARIO (..) por las razones expuestas en la parte motiva de esta resolución" –folios 29 a 37-.

3. El 22 de febrero del año 2001, el actor, en compañía del también abogado Manuel Antonio Muñoz Uribe, en ejercicio del derecho de petición, solicitó al Consejo Seccional de la Judicatura "ordenar la liquidación y pago de nuestros honorarios de conjueces", para el efecto hizo referencia al trabajo realizado, destacaron los principios universales sobre el derecho al trabajo, analizaron la normatividad vigente, y anexaron la certificación emitida por la Secretaria de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, ya relacionada –folios 11 a 16-.

4. El Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, mediante comunicación 1495 del 21 de marzo del año en cita, en respuesta a la comunicación anterior, informó a los peticionarios que por solicitud de la corporación el Ministerio de Justicia y del Derecho a la sazón examinaba un proyecto de decreto –remite copia- "por el cual se pretende reglamentar la remuneración de los conjueces (..) con el fin de que se evalúe su conveniencia y por ende su eventual expedición, si lo tiene a bien el Gobierno Nacional, tras considerar que es éste la autoridad competente para tomar tales decisiones". Así mismo les manifestó que "los servicios causados hasta ahora por ustedes en calidad de conjueces serán liquidados con base en el Decreto No. 2266 de 1969, para lo cual se enviará copia de este oficio y de su solicitud a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial" –folios 18 a 25-.

5. El 25 de abril siguiente, el Presidente de la Sala accionada, en respuesta a "su oficio acerca de la actualización de la regulación en la Remuneración de conjueces", mediante

escrito de la fecha, corroboró ante los doctores Mario Vásquez y Manuel Antonio Muñoz lo expresado en la comunicación anterior, e insistió en que "la competencia asignada al Gobierno Nacional (..), para determinar la remuneración de los conjueces" no ha sido variada.

Para fundamentar su afirmación, el Presidente de la demandada se detiene i) en el artículo 23 del Decreto ley 2204 de 1969, expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 4° de 1969, ii) en los artículos 9° y 10° del Decreto 2266 de 1969, reglamentarios del artículo 23 en mención, iii) en el artículo 18 del Decreto 1265 de 1970, también dictado en ejercicio de las facultades conferidas al Gobierno Nacional por la Ley 4° en comento, y iv) en el artículo 61 de la Ley 270 de 1996 –folios 26 a 28-.

2. La demanda

El doctor Mario Vásquez Villa, por intermedio de apoderado, invoca la protección constitucional de sus derechos a la dignidad, a la igualdad y al trabajo, quebrantados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, porque pretende cancelarle una remuneración que no condice con el cargo y la dignidad de Conjuez de la Sala Laboral del H. Tribunal Superior de Medellín. Y en subsidio invoca el amparo constitucional transitorio, mientras inicia las acciones correspondientes ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

Aduce el abogado que su representado laboró durante el término de siete meses en el cargo de Conjuez, y que en razón de su designación participó en el trámite y en la decisión de "cerca de 140 acciones de tutela (algunas tramitadas individualmente y otras acumuladas)".

Precisa que la labor realizada por el doctor Vásquez Villa "implicó prácticamente la dedicación exclusiva (..) con grave detrimento de sus actividades personales y profesionales como abogado independiente".

Destaca que su cliente y el doctor Manuel Antonio Muñoz Uribe -conjuez en los mismos asuntos-, solicitaron a la Sala Administrativa del Consejo Seccional de Antioquia, el 22 de febrero de 2001, se ordenara la liquidación y el pago de los honorarios a que tienen derecho, y que el 22 de marzo siguiente debieron insistir ante el Presidente de la corporación

demandada, porque no obtuvieron respuesta, planteando, en esta oportunidad "la petición subsidiaria de que el pago se hiciere indexando las tarifas contenidas en el artículo 10 del decreto 2266 de 1969, con base en lo que para el efecto certificara el Dane".

Discrepa de la respuesta dada por el Presidente de la Sala a la petición en mención, el 21 de marzo de 2201 –punto 4 de los hechos-, como quiera que el funcionario no explicó "por qué no se dio cumplimiento al acuerdo 108 de julio 22 de 1997 según el cual la fijación de las tarifas correspondía al Consejo Superior de la Judicatura y no al Presidente de la República"; ni la razón que condujo a la accionada a no considerar, en el proyecto anexo a la comunicación, la remuneración que devengan los magistrados de los tribunales "frente a las cuales los conjueces tienen los mismos deberes y responsabilidades".

Para finalizar relata que en misiva del 25 de abril del año 2001, el Presidente de la accionada informó al actor que sus honorarios serían liquidados de conformidad con lo regulado en el Decreto 2266 de 1969, y agrega que "esta liquidación nunca se realizó o al menos nunca fue conocida por [su] representado".

Por consiguiente el demandante pretende que el Juez Constitucional ordene a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de manera definitiva o transitoria, "liquidar y pagar la remuneración de los conjueces (y en particular del Dr. Mario Vásquez Villa)", acogiendo una de las siguientes posibilidades i) la "suma proporcional al salario de un magistrado de Tribunal Superior, para lo cual se tendrá en consideración el valor de la hora de trabajo de un magistrado", o ii) "la tarifa fijada en el decreto 2269 de 1969, actualizada según la variación de los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, entre el año de 1969 y la fecha de la sentencia".

3. Intervención Pasiva

Avocado el conocimiento de la presente acción, por la Sala Laboral del H. Tribunal Superior de Medellín, la Secretaría de la corporación notificó del trámite al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, mediante facsímil enviado el 27 de septiembre de 2001.

El 18 de octubre del mismo año, proferida la sentencia de primera instancia, el Director Administrativo de la División de Asuntos Laborales de la accionada, en respuesta al oficio 2121 de septiembre 26 de 2001, radicado en ese despacho el 16 de octubre anterior, informó

al fallador de primer grado que mediante la orden de pago 3274 de diciembre 21 de 2000 y el recibo de consignación 38755033 de la Corporación Nacional de Ahorro y Vivienda Conavi, se reconoció y pagó al señor Mario Alberto Vásquez V. la suma de $74.000, “por concepto de honorarios por los servicios prestados en calidad de Conjuez del Tribunal Superior de Medellín”.

4. Sentencias que se revisan

4.1. Primera instancia

Mediante providencia del 4 de octubre de 2001, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín ordenó al Consejo Superior de la Judicatura “con miras a restablecer el derecho violado, gestione en términos que se estimen razonables e inherentes a la naturaleza de la pretensión ante la DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL entidad encargada, acorde con lo que se deduce de los documentos de folios 18, 19 y 26, las operaciones necesarias para que por aquella entidad que adelante los trámites correspondientes que tiendan a satisfacer el pago de los honorarios que se adeudan al mencionado. Lo anterior sin perjuicio de la forma de reconocimiento plasmada en la parte motiva de esta providencia.”.

Explica el Tribunal que conforme al Convenio 095 de la O.I.T. y la sentencia C-665 de 1998 de esta Corporación, constituye salario toda remuneración originada en la prestación personal de un servicio, ya sea regulada por un contrato de trabajo, o por vinculaciones legales, estatutarias o reglamentarias.

Por consiguiente, considera que el derecho fundamental al trabajo del actor deberá ser restablecido por la Sala Administrativa accionada, “mas no en la forma que se peticiona en la acción”.

Advierte el juzgador de instancia que el artículo 10 del decreto 2269 de 1969 establece los lineamientos que se deben seguir para liquidar los honorarios a que se hacen acreedores quienes prestan el servicio de conjuez, los que “en realidad pueden no consultar los parámetros económicos que en la actualidad pueden regirlas y que se ajustan a la investidura de los conjueces”.

No obstante considera que no le corresponde a la jurisdicción del trabajo “ejercer funciones

legislativas procediendo a dimensionar sin soporte legal alguno las funciones que realizan los Magistrados de los Tribunales Superiores y Conjueces por la vía de nivelación salarial que se propone.”.

Aclara que “será el Consejo Superior de la Judicatura, en aras de lo dispuesto en el Acuerdo 108 del 22 de julio de 1997, artículo 33. O bien el Gobierno Nacional mediante la expedición del respectivo decreto que tienda a reglamentar lo referente a la remuneración de aquellos auxiliares de la justicia”.

2. Impugnación

El apoderado del actor, mediante escrito presentado el 17 de octubre del año 2001, interpuso en contra de la sentencia que se reseña el recurso de apelación.

Considera el abogado del demandante que la decisión del A quo no restablece los derechos fundamentales de su representado, como quiera que ordena a la Sala accionada reconocer al actor un suma que“será irrisoria y por tanto inexistente”.

Advierte que el Decreto 2269 de 1969 “estableció los honorarios a que tenían derecho los conjueces que actúan ante tribunales superiores fijando su valor en pesos de la época de su expedición, es decir, para el año de 1969, pero este valor está expresado pesos (sic) históricos corrientes o nominales y de ninguna manera pueden considerarse aptos para remunerar servicios prestados más de 30 años después.”.

Se detiene en la perdida del poder adquisitivo de la moneda, y en la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Suprema de Justicia sobre la indexación de las obligaciones dinerarias para concluir que “es viable por vía de fallos de constitucionalidad y por vía de fallos de tutela, [corregir] los desajustes económicos (y la consecuente injusticia) que se desprende del hecho de que el legislador no hubiera previsto una fórmula de ajuste automático para mantener actualizado el poder adquisitivo de la moneda”.

3. Sentencia de segunda instancia.

La Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en providencia del 28 de noviembre de 2001, aunque sostiene que la discrepancia planteada por el actor “no puede ser estudiada y decidida por el juez constitucional a través de la acción de tutela (..) por la sencilla razón de

que se trata de derechos de nítida estirpe laboral, para los cuales la ley tiene establecido acciones y procedimientos de carácter ordinario", resuelve mantener la decisión.

4. Trámite en sede de revisión

4.1 Actividad probatoria

Esta Sala, mediante providencia del 29 de mayo de 2002, solicitó a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura i) informar "sobre las normas que regulan lo relativo al pago de honorarios de los conjueces", y ii) sobre las actuaciones adelantadas por dicha corporación al respecto.

También ordenó oficiar a los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Hacienda para que informen i) "si se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 1265 de 1970"; y ii) "si se han dictado normas relativas al pago de los honorarios de conjueces, al amparo de la Ley 270 de 1997 y de la Ley 4 de 1992".

La Sala Administrativa accionada envió copias de los Decretos 2204, 2265 y 2266 de 1969, "que regulan lo relativo al pago de honorarios de Conjueces", como también del "proyecto de Decreto para actualizar las tarifas de honorarios de los Conjueces", y manifestó no tener conocimiento sobre su expedición.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en comunicación enviada el 19 de junio de 2002, informó que a la fecha "no se ha reglamentado lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 1265 de 1970 ni se han dictado reglamentos relativos al pago de los honorarios de los conjueces, al amparo de la Ley 270 de 1996 y la Ley 4 de 1992"; y también expuso, que conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, evaluaban, para entonces, "los alcances jurídicos y fiscales de una eventual reglamentación al respecto, de acuerdo con un texto borrador suministrado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura".

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por su parte, se detiene en los artículos 121, 122, 345, y 346 de la Carta, como también en el artículo 18 del Decreto 1265 de 1970, y sostiene que "de conformidad con el principio de legalidad de la actuación de la Administración Pública corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiar en las Leyes de Presupuesto partidas con el objeto de financiar los gastos de personal de la

Rama Judicial (..)".

Agrega que la Rama Judicial, "dentro de la independencia y autonomía de los poderes públicos, hace la distribución conforme con las disponibilidades presupuestales, el programa Anual de Caja y las solicitudes enviadas por las seccionales".

Finalmente destaca que al "Ministerio de Hacienda y Crédito Público le concierne únicamente realizar los trámites presupuestales a que haya lugar de conformidad con las normas orgánicas de presupuesto, las respectivas leyes anuales y sus correspondientes decretos de liquidación".

1. Cambio de ponente

La acción que se revisa correspondió por reparto a la Sala que preside el Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, pero el texto definitivo de la decisión fue elaborado por el Magistrado Alvaro Tafur Galvis, quien le sigue en turno al primeramente nombrado, dado que el proyecto presentado por éste a consideración de la Sala no fue acogido por sus demás integrantes1.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala Séptima es competente para revisar las sentencias que se reseñan, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto Ley 2591 de 1991, y de conformidad con lo previsto en la Sala Número Dos, mediante providencia del 21 de febrero del año 2002.

Corresponde a la Sala estudiar si la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura quebranta la dignidad del actor y su derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, al reconocerle, por los servicios prestados a la administración de justicia, como Conjuez del H. Tribunal Superior de Medellín, la retribución fijada para el cargo en el año 1969, sin la debida actualización.

Previamente se deberá establecer, entonces, si el ordenamiento tiene previsto un

mecanismo ordinario y eficaz para el restablecimiento de los derechos fundamentales del actor, porque el artículo 86 de la Carta dispone que la acción de tutela es un instrumento subsidiario y residual, y la jurisprudencia de esta Corporación indica que todas las autoridades de la República, en especial las jurisdiccionales, han sido instituidas para garantizar a los asociados sus derechos y garantías constitucionales.

En este orden, deberá también analizarse si procede conceder la protección como mecanismo transitorio, tal como lo dispone la norma constitucional en cita, y lo invoca el demandante.

3. Corresponde a la Sala restablecer el derecho fundamental de petición del actor. Y a la jurisdicción en lo contencioso administrativo resolver sobre la cuantía de su remuneración

3.1. Como se ha enfatizado por la jurisprudencia de esta Corte, las autoridades han sido instituidas para proteger los derechos de los administrados, y en sus actuaciones no pueden quebrantar la garantía constitucional del debido proceso, como tampoco generar en los asociados expectativas que no realizarán, porque están obligadas a actuar de buena fe, obrando en consecuencia con la confianza que están en el deber de inspirar 2, de suerte que las actuaciones administrativas deben ser claras y solventarse con resoluciones expresas y motivadas, que definan las particularidades planteadas y las situaciones previstas, porque así lo indica el ordenamiento constitucional -artículos 1°, 2°, 6°, 13, 29, 83 y 209 C.P.-.

Sentado entonces que la administración está obligada a emitir pronunciamientos responsivos, en las oportunidades debidas, cabe precisar que la Sala Administrativa del Consejo de la Judicatura debe resolver las solicitudes que recibe y adelantar con eficiencia y con sujeción al debido proceso las actuaciones que los administrados emprendan ante ella, en interés general o particular. 3

El doctor Mario Alberto Vásquez Villa, en compañía de otro ciudadano, i) elevó ante la Sala Administrativa Seccional de Antioquia del Consejo de la Judicatura una petición en interés particular, atinente a que se le reconozca y pague los honorarios a que tiene derecho, por haber conformado la Sala Laboral del H. Tribunal Superior de Medellín, como conjuez, ii) debió insistir ante el Presidente de la accionada para obtener respuesta, y iii) más adelante inquirió del mismo una solución diferente, habida cuenta que la emitida por el funcionario no satisface sus expectativas, hechos sucedidos entre el 22 de febrero y el 25 de abril del año

2001.

El Presidente en cita, por su parte, dentro del mismo lapso, i) informó al actor que por petición de la Corte Suprema de Justicia y de algunos tribunales del país, el Ministerio de Justicia estudiaba a la sazón un proyecto de decreto, remitido por la accionada, por el cual se pretende reglamentar la remuneración de los conjueces; ii) se refirió en sus misivas a la vigencia del Decreto 2266 de 1969 y a la competencia del Gobierno Nacional para reformarlo; y iii) puso al doctor Vásquez Villa al tanto de que su liquidación sería adelantada bajo los parámetros de la normatividad en cita, por la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Nada dijo el Presidente de la accionada al peticionario sobre la Resolución 2651 de 2000 -para entonces ya proferida por la Dirección en comento- que ordena a favor del actor la retribución que éste demanda, fundada en las disposiciones que el mismo controvierte4; y nada permite suponer que para entonces el actor conocía el acto, tampoco que llegó a conocerlo más tarde, porque la accionada no ha cumplido con el deber de notificarlo de su decisión5.

Podría argüirse, sin embargo, que el valor reconocido y liquidado por la Dirección Ejecutiva de la accionada fue consignado a favor del tutelante -artículo 48 C.C.A., quien, en consecuencia, fue habilitado para intentar los recursos ante la administración; pero tanto la notificación presunta como el recibo y la aceptación de los dineros liquidados son asuntos que compete determinar a los jueces ordinarios, con pleno respeto de las garantías constitucionales de las partes6.

No obstante, cualquiera fuere el resultado de la investigación, y así el actor opte por demandar el restablecimiento de sus derechos ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, la Sala demandada continúa obligada a definir la actuación que el doctor Vásquez Villa emprendió ante ella, en compañía de otro servidor, en febrero del año 2001, para obtener el reconocimiento y pago de los honorarios devengados por ambos en calidad de conjueces; en cuanto el sentido de las manifestaciones del Presidente de la tutelada, entre marzo y abril del año en comento, necesariamente generaron en el peticionario la expectativa de que su situación no había sido resuelta y que sería próximamente definida.

Lo expuesto, porque el ordenamiento superior dispone que toda persona tiene derecho a

presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular –artículos 13, 23, 86 209 C.P.- y esta Corporación ha sostenido, de manera reiterada, que la posibilidad de exigir una debida resolución, subsiste aunque los asociados cuenten con la posibilidad de defender sus intereses ante la administración. Ha dicho la Corte:

"En lo pertinente, el artículo 23 de la actual Constitución consagra el derecho de petición en los mismos términos que venían de la anterior, bajo la cual fue concebida en la forma más amplia, pues de él se derivan facultades y poderes tan amplios como los de pedir en contención ante la administración de justicia, por un extremo, hasta los de, mediante su ejercicio, cumplir una función de control de la función pública, de manera que su importancia es manifiesta. Es de notar que él consiste no simplemente en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino de que haya una resolución del asunto solicitado, lo cual si bien no implica que la decisión sea favorable, tampoco se satisface sin que se entre a tomar una posición de fondo, clara y precisa, por el competente; por esto puede decirse también que el derecho de petición que la Constitución consagra no queda satisfecho con el silencio administrativo negativo que algunas normas disponen, pues esto es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para que el adelantamiento de la actuación sea posible y no sea bloqueada por la Administración, especialmente con vista en la promoción de las acciones judiciales respectivas, pero en forma ninguna cumple con las exigencias constitucionales que se dejan expuestas y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental, así sea de tanta importancia"7.

Por consiguiente, se ordenará a la Sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura definir al actor a cuanto asciende el monto de su remuneración, por los servicios prestados al Estado, considerando para el efecto las circunstancias que dieron lugar a la prestación del servicio y dando respuesta a los planteamientos expuestos por el doctor Vásquez Villa, durante su actuación ante la administración, sin más dilación.

3.2 La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia considera que la acción que se revisa no es procedente, porque el ordenamiento tiene previstos mecanismos ordinarios para garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores, pero mantiene la decisión en aplicación del principio de non reformatio in pejus.

En este sentido no se puede desconocer que el restablecimiento de los derechos laborales de los servidores públicos, que no provienen de contratos de trabajo, ha sido confiado a la jurisdicción en lo contencioso administrativo–artículos 132 y 133 C.C.A.-8.

Y resulta pertinente precisar que esta Corporación ha sostenido, reiteradamente, que en su misión de preservar el ordenamiento constitucional y garantizar los derechos fundamentales de los asociados, bien puede el fallador de segundo hacer más gravosa la situación del apelante en tutela, como quiera que de no ser esto así resultaría de mayor entidad el principio en comento, que la integridad del ordenamiento superior9.

Ahora bien, el artículo 61 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia -270 de 1996- prevé que los conjueces realizan una labor remunerada, y establece los lineamientos para determinar la cuantía de su remuneración, en cuanto dispone que estos servidores deberán cumplir con las mismas condiciones y requisitos de quien ejerce el cargo en propiedad, y están sujetos a los mismos deberes y responsabilidades.

La Ley 4ª de 1992, por su parte, señala los criterios básicos comunes para determinar la remuneración de los servidores judiciales, y el Gobierno Nacional, atendiendo las normas, objetivos y criterios señalados en la norma en comento, ha establecido el régimen salarial y prestacional de los integrantes de las corporaciones, a quienes los conjueces reemplazan con idénticas responsabilidades, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política10

Con todo, en rigor, la regulación básica común no puede ser el único criterio para fijar la remuneración a que tiene derecho un conjuez, por su participación en el trámite y en la definición de uno o de varios asuntos, porque el carácter temporal y las modalidades de su vinculación, aunados a la complejidad de dichos trámites y definiciones, comportan especificidades que se deberá entrar a considerar en cada caso, sin que por esta circunstancia los principios mínimos fundamentales que deben estar presentes en toda relación laboral puedan ser desconocidos, porque el artículo 53 de la Carta Política no condiciona la aplicación de sus preceptos a la circunstancias que rodean la prestación del servicio; sin perjuicio de que el legislador señale pautas específicas sobre el punto.

Para el efecto cabe recordar que esta Corporación insistentemente ha reconocido una amplia potestad en el legislador para regular la función pública, y también ha dicho que de dicha

potestad se deriva la de fijar el régimen jurídico de los servidores públicos, dentro del cual tiene especial significación, para el caso, la facultad de señalar los parámetros que se deberán considerar para establecer la forma y la cuantía de las remuneraciones11.

Se evidencia, entonces, que compete a la jurisdicción administrativa -si el actor entabla la demanda pertinente- restablecer el derecho fundamental del doctor Vásquez Villa a acceder a una remuneración que consulte las previsiones constitucionales, de conformidad con los parámetros señalados para el efecto por el legislador, y en consideración a las especificidades que rodearon la prestación del servicio.

3.3. El apoderado del actor invoca en subsidio un amparo transitorio, mientras su representado acude ante la jurisdicción, pero la Sala no vislumbra la realización del perjuicio que según el artículo 86 de la Carta da lugar a la protección que se pretende, habida cuenta que de haberse presentado el afectado habría iniciado las acciones para el restablecimiento de su derecho a la remuneración vital y móvil, con la prontitud que todo daño irreparable y grave demanda 12.

4. Conclusiones

4.1. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no puede sustraerse a su deber de resolver la actuación iniciada por el actor en febrero del año 2001, y en consecuencia deberá ser conminada por el Juez Constitucional a definir la actuación iniciada por el actor el 21 de febrero de 2001, tendiente a obtener una remuneración acorde con los preceptos constitucionales y legales, en razón de los servicios prestados a la Rama Judicial como Conjuez de la Sala Laboral del H. Tribunal Superior de Medellín, sin que resulte posible por vía de tutela resolver el conflicto surgido entre las partes por la cuantía de la remuneración.

Porque la acción de tutela es el mecanismo para garantizar el derecho fundamental de los administrados a obtener pronta y debida respuesta de sus peticiones; pero es la jurisdicción administrativa la encargada de restablecer los derechos de los servidores públicos, que no provienen de un contrato de carácter laboral

En consecuencia, las decisiones de instancia i) deberán confirmarse, en cuanto concedieron la protección constitucional, pero en el sentido de amparar los derechos del actor a obtener

pronta respuesta de sus peticiones y a exigir que en las actuaciones administrativas se garantice el debido proceso constitucional, y ii) revocarse, a fin de que el derecho del mismo a acceder a una remuneración mínima y móvil sea restablecido por la jurisdicción administrativa, con pleno respeto de las garantías constitucionales de las partes en conflicto.

De modo que la Sala accionada deberá culminar las actuaciones emprendidas por el actor el 21 de febrero siguiente, en un plazo perentorio, tal como lo disponen los artículos 23 y 209 de la Constitución Política, que imponen a las autoridades cumplir las funciones que les han sido encomendadas, de cara a los administrados, con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, celeridad, e imparcialidad.

Y no sólo eso, la Sala accionada está en el deber de actuar de buena fe, sin defraudar la confianza del doctor Vásquez Villa, de modo que deberá pronunciarse sobre la Resolución 2651 de 2000, y definir la situación planteada por el nombrado entre febrero y abril del año 2001, habida cuenta que los artículos 1°, 2°, 6°, 13, 29, 83 y 209 de la Carta Política prevén que las autoridades han sido instituidas para asegurar los derechos de los asociados, y no pueden defraudar la confianza de los administrados.

Finalmente, como ya se indicó, la protección transitoria tampoco procede, porque no se vislumbra que el actor sufra le perjuicio que exige el ordenamiento constitucional para acceder a dicha protección.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE, por las razones expuestas en esta providencia, la protección constitucional concedida, por las Salas Laboral del Tribunal Superior de Medellín y de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 4 de octubre y el 28 de noviembre de 2001 respectivamente, para decidir la acción de tutela instaurada por Mario Vásquez Villa contra la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En consecuencia conceder al nombrado el amparo constitucional al derecho de petición, y negar, por improcedente, la protección a la remuneración vital y móvil.

Segundo.- ORDENAR a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que en las 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión, defina la actuación iniciada por el demandante en febrero del 2001, con miras a obtener una remuneración vital y móvil, de conformidad al aparte 3.1. de esta decisión.

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

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

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia T-247/03

CONJUEZ-Naturaleza jurídica del vínculo no se ha establecido (Salvamento de voto)

La ley se ha limitado a establecer que las labores realizadas por los conjueces será remunerada. No se establece cuál es el estatus jurídico de su vínculo con el Estado. De entrada debe descartarse la existencia de un vínculo de naturaleza laboral (reglamentaria), pues los conjueces únicamente ejercen funciones públicas de manera temporal, cuando los

jueces o magistrados se encuentran imposibilitados para ejercer la función. No se presentan, por lo tanto, las condiciones básicas de la una relación de carácter laboral.

DERECHO A LA REMUNERACION ACTUALIZADA DE CONJUEZ-Procedencia de tutela (Salvamento de voto)

En sentencia C-1064 de 2001 la Corte señaló que existe un derecho fundamental a mantener el poder adquisitivo del salario. El mantenimiento de dicho poder adquisitivo no implicaba, a juicio de la Corte, un incremento automático de los salarios, sino una prohibición a una desmejora del salario, lo que permitía incrementos diferenciales entre los servidores públicos. En punto al tema que involucra a la Corte, debe admitirse que el derecho fundamental al mantenimiento del poder adquisitivo del salario se debe predicar del modo de vinculación "prestación de funciones públicas", en la medida en que se está frente a una necesidad intermitente de funcionarios públicos. Debe recalcarse que, en relación con los conjueces, resulta claro que ellos prestan un servicio personal al Estado, que asumen las mismas responsabilidades jurídicas que el titular del cargo de magistrado y que, para su selección, se deben observar los mismos requisitos exigidos a los titulares del cargo. Así, resulta claro que no se está frente a una actividad que puede calificarse de ad honorem, máxime si se tiene en cuenta el tiempo que demanda su participación en la administración de justicia. Por lo anterior, en caso de no actualizarse el monto de los honorarios, podría presentarse un enriquecimiento sin causa a favor de la administración.

CONJUEZ-Remuneración (Salvamento de voto)

Resulta claro que se ha violado el derecho de los demandantes a una remuneración digna, como consecuencia del desconocimiento del derecho fundamental a un reajuste de la remuneración. En el presente caso se observa que la administración ha incumplido la obligación establecida en el Decreto 1265 de 1970 de reajustar cada dos años la tarifas de los conjueces. Como se analizó antes, ello ha conducido al reconocimiento de honorarios simbólicos a favor de personas que tienen un vínculo laboral especial con el Estado, desconociendo sus derechos constitucionales.

Referencia: expediente T-544664

Acción de tutela instaurada por Mario Vásquez Villa en contra del Consejo Superior de la

Judicatura (Sala Administrativa).

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

1. Con el acostumbrado respeto, presento las razones por las cuales salvo el voto en el proceso de la referencia. La mayoría considera que en el presente caso únicamente se presenta violación del derecho de petición, derivado del hecho de que el Consejo Superior de la Judicatura no ha dado respuesta plena a la petición de indicación de la remuneración a la que tiene derecho. En cuanto a la protección de la remuneración mínima y móvil, considera que ésta se debe perseguir a través de la jurisdicción contenciosa administrativa.

2. En mi concepto, esta postura desatiende criterios fijados por la Corte Constitucional en punto a la protección constitucional del derecho a la actualización de la remuneración en los términos de la Sentencia C-1064 de 2001 y de las obligaciones resultantes del Convenio 26 de la O.I.T.

Así mismo, la conclusión se deriva de un supuesto que no se ha verificado, como es el que la vía contenciosa administrativa es un medio de defensa idóneo para el presente caso. Tal situación resulta en extremo discutible, habida consideración de la reserva existente en materia de fijación de salarios y emolumentos de los servidores públicos, así como de la situación jurídica de la relación o vínculo entre los conjueces y el Estado, que demandaba un precisión al respecto.

Por último, la mayoría omite toda consideración sobre la sentencia de la Sala de Casación Laboral, en punto a la aplicación del principio non reformatio in pejus en materia de tutela y a la fundamentación de la decisión como juez ad quem. Con tal omisión, en mi opinión, se ha desconocido la jurisprudencia de esta Corporación, en la medida en que conforme a ella en sede de tutela no procede la aplicación del mencionado principio y, por otra parte, que la decisión de la Sala de Casación Laboral es, a todas luces, insuficiente.

3. Los mencionados asuntos fueron considerados y analizados en el proyecto rechazado, el cual se presenta, en lo pertinente, a continuación:

“Problema Jurídico.

8. El demandante considera que (i) la no liquidación y pago de los honorarios a los cuales tiene derecho por haber actuado como conjuez ante la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y (ii) que dicha liquidación se pretenda hacer con base en normas dictadas en el año de 1969, que fija tarifas actualmente irrisorias y desproporcionadas, apareja la violación de sus derechos constitucionales al trabajo en condiciones justas y dignas, a la igualdad, a la dignidad humana y a la remuneración mínima vital y móvil.

El a-quo considera que resulta evidente que se ha violado el derecho al pago oportuno de los salarios, pero que los jueces no son competentes para ordenar la actualización –sea por indexación u otra figura- de las tarifas fijadas legalmente. Por último, el ad-quem considera que el demandante cuenta con otro medio de defensa judicial, pero que no es posible revocar la decisión del a-quo, pues se violaría el principio non reformatio in pejus.

La Corte Constitucional deberá estudiar dos asuntos distintos. De una parte, el argumento de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, relativa a la aplicación de la non reformatio in pejus en sede de tutela y su posición sobre la existencia de otro medio de defensa judicial. Por otra, si (i) se viola los derechos al trabajo en condiciones dignas y justas, a la igualdad y a la remuneración mínima y móvil, cuando se aplican tarifas para el pago de honorarios que no se han reajustado en 32 años y (ii) si, se llega a la conclusión de que dicha aplicación viola derechos fundamentales, si el juez de tutela es competente para corregir dicha deficiencia.

La Corte, finalmente, no abordará lo relativo al pago oportuno de los salarios, pues existe constancia sobre el incumplimiento en el pago y el a-quo dictó su decisión de conformidad con el precedente de la Corte.

El principio non reformatio in pejus y la tutela.

9. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia se abstuvo de revocar la decisión del a-quo, aplicando el principio non reformatio in pejus. La pregunta obligada es si dicho principio tiene aplicación en materia de tutela.

La Corte Constitucional ha fijado una línea de precedentes invariable, indicando que en materia de tutela no se aplica el principio de non reformatio in pejus. En sentencia T-138 de 1993, la Corte fijó su posición en los siguientes términos:

“Es más, tomando en consideración, de una parte, la filosofía que inspira a la tutela de ser un mecanismo excepcional de protección inmediata de los derechos fundamentales tutelados por la Carta Política, de carácter subsidiario por no ser alternativo de la acción ordinaria, y de otra, que el juez de la tutela debe asegurar ante todo el principio de legalidad suprema, que es la primacía de la Constitución (arts. 1o., 2o., 40, 121 y 241 de la C.P.), considera esta Sala que la figura de la reformatio in pejus no tiene operancia, cuando el juzgador de segunda instancia revisa la decisión del a quo ni cuando la correspondiente Sala de Revisión de la Corte Constitucional efectúa la revisión ordenada por los Arts. 86, inciso 2o., 241, numeral 9 de la C.N. y 33 del D. 2591. Sostener lo contrario conduciría a que so pretexto de no hacerse más gravosa la situación del peticionario de la tutela que obtuvo un pronunciamiento favorable en la primera instancia, se pudiese violar la propia Constitución, al conceder una tutela que, como sucede en el presente caso, es a todas luces improcedente.

En relación con la Corte Constitucional, mucho menos puede predicarse la prohibición de la reformatio in pejus, no sólo por las razones anotadas, sino además, porque ni la Constitución ni la ley, a la cual defirió la Carta la reglamentación de la figura de la revisión, establecen límites al examen de las decisiones que se someten a su análisis en desarrollo de la función que le atribuyeron los artículos 86 y 241-9 del referido estatuto.”

La no aplicación del citado principio en materia de tutela se ha reiterado en, al menos, las siguientes decisiones: T-237 de 1993, T-596 de 1993, T-099 de 1994, T-231 de 1994, T-400 de 1996, T-913 de 1999 y T-1005 de 1999. Como quiera que la Corte ha fijado el alcance de la reformatio in pejus en materia de tutela, y que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia no aportó elementos de juicio que justificaran su separación del precedente de la Corte, … Si ella consideraba que la tutela no procedía por existir otro medio de defensa judicial, tenía la obligación constitucional de declararlo así y revocar la decisión de primera instancia.

Alegato de la Corte Suprema de Justicia –Sala de Casación Laboral- sobre la existencia de otro medio de defensa judicial.

10. La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia señala que la tutela debería ser improcedente, pues el demandante contaba con otro medio de defensa judicial. El

siguiente es el argumento de dicha Sala de Casación:

“II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE

En asuntos similares al presente ha dicho esta Corporación:

‘Reiteradamente esta Sala de la Corte ha dicho que conforme a los parámetros previstos por el artículo 86 de la Constitución Nacional, la acción de tutela es improcedente en aquellos casos en que los afectados dispongan de otro medio de defensa, excepto cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

‘Por ello se ha estimado que no es viable su ejercicio si se pretermiten las acciones judiciales ordinarias o especiales que las leyes han consagrado como los mecanismos más idóneos para que las personas puedan lograr el reconocimiento de sus derechos cuando consideren que los mismos han sido vulnerados, pues es de su naturaleza el carácter subsidiario o supletorio’

‘En el presente caso el accionante cuenta con otro medio de defensa judicial, cual es el de acudir en demanda ante los jueces que legalmente sean competentes, con el fin de obtener el reconocimiento y pago de sus derechos laborales”

11. En la decisión, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia no ofrece argumento alguno que justifique el argumento de que el demandante contaba con otro medio de defensa judicial. La Corte Constitucional ha señalado que no es suficiente la existencia formal de un medio de defensa judicial, sino que éste ha de ser eficaz para lograr la protección del derecho vulnerado13. La Sala de Casación Laboral ha debido analizar, siquiera sumariamente, si a través de los jueces “competentes” podía lograrse que el reconocimiento y pago de sus derechos laborales incluyera los incrementos y la indexación propuesta en la demanda de tutela.

Por otra parte, la Sala de Casación laboral tenía la obligación de establecer que el retardo en el pago de sus acreencias laborales no implicaba que el demandante estuviera colocado en una situación tal que su mínimo vital estuviera en peligro, pues de ser así, conforme a reiterada jurisprudencia de esta corporación, procede la tutela14.

(…)

La naturaleza jurídica del vínculo de los Conjueces.

12. La ley se ha limitado a establecer que las labores realizadas por los conjueces será remunerada. No se establece cuál es el estatus jurídico de su vínculo con el Estado.

De entrada debe descartarse la existencia de un vínculo de naturaleza laboral (reglamentaria), pues los conjueces únicamente ejercen funciones públicas de manera temporal, cuando los jueces o magistrados se encuentran imposibilitados para ejercer la función15. No se presentan, por lo tanto, las condiciones básicas de la una relación de carácter laboral.

En sentencia C-055 de 1998 la Corte analizó el estatus jurídico de la vinculación de los Magistrados del Consejo Nacional Electoral. En dicha oportunidad, la Corte indicó que éstos no son empleados o trabajadores del Estado, sino que su vinculación es de "prestación de funciones públicas", lo que se explica por el hecho de que aunque están sometidos al régimen de los servidores de las corporaciones públicas, su actividad no era permanente, sino sujeta a convocatoria del presidente del Consejo Nacional Electoral y por cuanto, salvo prohibiciones expresamente fijadas en la ley, podía ejercer libremente su profesión.

13. El artículo 61 de la Ley 270 de 1996 establece las condiciones y requisitos para ejercer el cargo de conjuez. Se establece que deben cumplir los mismos requisitos que las personas que cumplen el cargo en propiedad, no podrán "ser miembros de las corporaciones públicas, empleados o trabajadores de ninguna entidad que cumplan funciones públicas durante el período de sus funciones", estarán sujetos a los mismos deberes y responsabilidades que los magistrados y sus "servicios serán remunerados".

De acuerdo con lo anterior, existe una enorme similitud entre la manera en que ejercen funciones los Magistrados del Consejo Nacional Electoral y los Conjueces. Tal coincidencia permite asimilar el vínculo de los conjueces con el Estado a una "prestación de funciones públicas", por lo mismo, mientras el legislador no establezca lo contrario, su remuneración se hará mediante el pago de honorarios.

El derecho constitucional a la actualización de la remuneración.

14. En sentencia C-1064 de 2001 la Corte señaló que existe un derecho fundamental a

mantener el poder adquisitivo del salario. El mantenimiento de dicho poder adquisitivo no implicaba, a juicio de la Corte, un incremento automático de los salarios, sino una prohibición a una desmejora del salario, lo que permitía incrementos diferenciales entre los servidores públicos.

En dicha oportunidad, también señaló que los servidores públicos que merecen una protección reforzada son aquellos que obtienen un ingreso menor al "promedio ponderado de los salarios de los servidores de la administración central", el cual adquiere carácter intangible, razón por la cual este grupo de servidores "tiene derecho a que se les aumente su salario, no sólo nominalmente sino de forma tal que se mantenga el poder adquisitivo real del mismo"16. Es decir, reconoció un derecho fundamental al incremento salarial respecto de un grupo determinado de servidores públicos.

15. Tratándose del pago de honorarios por concepto de "prestación de funciones públicas", la ausencia de salario únicamente se explica por la inexistencia de un vínculo laboral entre el funcionario y el Estado. El Estado tiene prohibido suplir sus necesidades de personal mediante contratos de prestación de servicios17, sin embargo, en situaciones excepcionales en las que, por la naturaleza del servicio prestado, no es posible establecer vínculo laboral, la Constitución y la ley autorizan la modalidad de la prestación de servicios.

Ahora bien, debe distinguirse entre situaciones en las cuales el Estado tiene necesidades excepcionales de los servicios de una persona, y por lo mismo se le vincula mediante un contrato de prestaciones de servicios, y aquellas en las cuales la "prestación de funciones públicas" se produce por las condiciones especiales bajo las cuales se presta el servicio: Magistrados del Consejo Nacional Electoral o Conjueces de Tribunales y Altas Corporaciones.

En el segundo evento, no puede negarse que la persona esté realizando un trabajo para el Estado. Simplemente, las condiciones, se repite, del trabajo demandado por el Estado, impiden un vínculo laboral ordinario. No se está frente a un requerimiento especial de los servicios de una persona, que justificaría un contrato de prestación de servicios, sino ante una función pública que ha de prestarse de manera permanente, pero que, frente a ciertos asuntos, no demanda la continuidad del vínculo laboral. Podría decirse que en estos casos existe una suerte de necesidad intermitente de vínculo laboral.

Habida consideración de esta “necesidad intermitente” de servicios de carácter laboral, lo que no se compagina con la naturaleza permanente y continua de las relaciones laborales, resulta comprensible la vinculación mediante la modalidad de “prestación de funciones públicas”.

16. Las diferencias sustanciales entre las situaciones que autorizan la celebración de contratos de prestación de servicios y aquellas que demandan la vinculación mediante la “prestación de funciones públicas”, así como el carácter laboral intermitente de esta última, implica que no se puede negar que ciertas condiciones jurídicas de uno y otro modo de vinculación jurídica se encuentren en la “prestación de funciones públicas”.

En punto al tema que involucra a la Corte, debe admitirse que el derecho fundamental al mantenimiento del poder adquisitivo del salario se debe predicar del modo de vinculación “prestación de funciones públicas”, en la medida en que se está frente a una necesidad intermitente de funcionarios públicos.

Debe recalcarse que, en relación con los conjueces, resulta claro que ellos prestan un servicio personal al Estado, que asumen las mismas responsabilidades jurídicas que el titular del cargo de magistrado y que, para su selección, se deben observar los mismos requisitos exigidos a los titulares del cargo. Así, resulta claro que no se está frente a una actividad que puede calificarse de ad honorem, máxime si se tiene en cuenta el tiempo que demanda su participación en la administración de justicia. Por lo anterior, en caso de no actualizarse el monto de los honorarios, podría presentarse un enriquecimiento sin causa a favor de la administración.

Descripción de la situación normativa que origina el conflicto jurídico.

17. Mediante la Ley 4 de 1969 se concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República, quien en ejercicio de estas dictó el Decreto 2204 de 1969, cuyo artículo 23 señala:

“Cada dos años, de conformidad con las circunstancias y consultando la opinión judicial, el Gobierno regulará lo relativo a arancel y a remuneración de los conjueces”.

Dicho artículo fue reglamentado mediante el Decreto 2266 de 1969, que estableció en su

artículo 10° lo siguiente:

“Los conjueces de tribunal devengarán la suma de setenta pesos por cada hora de asistencia a la sala, debidamente certificada por el secretario de la corporación, y de quinientos pesos por el estudio del proyecto”

Con posterioridad, el Decreto 1265 de 1970 –Estatuto Orgánico de la Administración de Justicia- dispuso:

“Artículo 18. Los conjueces tienen los mismos deberes que los Magistrados y están sujetos a la misma responsabilidad de éstos.

Los servicios que prestan los conjueces serán remunerados por el tesoro nacional conforme a la tarifa señalada en el reglamento que el gobierno expedirá cada dos años”

Finalmente, la Ley 270 de 1996 estableció en el artículo 61 que los “servicios [de los conjueces] serán remunerados”.

Por otra parte, aunque la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no lo mencione, el demandante invoca el Acuerdo 108 de 1997, emanado de dicha autoridad, el cual señala que:

“Los servicios que presten los conjueces serán remunerados conforme a la tarifa que señale la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, con cargo al Tesoro Nacional”

Hasta la fecha no se han fijado tales tarifas y el Consejo Superior de la Judicatura ha considerado que corresponde al Gobierno Nacional, razón por la cual ha enviado un proyecto de decreto, a fin de regular la materia.

La remuneración de los conjueces.

18. Se ha advertido que existe un derecho fundamental a un reajuste del ingreso de los funcionarios públicos; que tal reajuste no es matemático ni automático, pues únicamente tiene carácter intangible el ingreso igual o inferior al promedio ponderado de los ingresos del sector ejecutivo. También se ha establecido que desde el año 1969 no se han realizado actualizaciones de la remuneración de los conjueces, a pesar de que el Decreto 1265 de

1970 lo ordenaba.

El hecho de que no se hayan realizado tales actualizaciones no necesariamente comporta una violación de los derechos fundamentales si la remuneración actual no es inferior al criterio fijado en sentencia C-1064 de 2001 y, en tanto que el guarismo resulte razonable.

19. El Decreto 2266 de 1969 estableció dos tarifas para los conjueces. Una, de 500 pesos por proyecto estudiado y otra, de 70 pesos por cada hora de asistencia a la sala. Un sencillo cálculo de la segunda tarifa, implica que, trasladado a términos mensuales, la remuneración equivale a la suma de 16800 pesos mensuales18. Para la época de los hechos, año 2000, el salario mínimo mensual estaba fijado en 260.106.oo pesos o 1.084.oo pesos la hora. Es decir, la tarifa fijada para los conjueces resultaba 15.5 veces menor al valor de la hora laborada. Por su parte, no existe parámetro alguno para establecer una actualización de la tarifa fijada en 1969 para el estudio de un proyecto.

El artículo 154 del Código Sustantivo del Trabajo establece que el salario mínimo es inembargable. Por su parte, el artículo 35 de la Ley 100 de 1993 establece que "el monto mensual de la pensión mínima de vejez o jubilación no podrá ser inferior al valor del salario mínimo legal mensual vigente". De estas disposiciones se infiere la norma según la cual está prohibida una remuneración inferior al salario mínimo, lo cual encuentra plena armonía con lo estipulado en el Convenio 26 de la O.I.T. Tal remuneración, en los términos de la sentencia C-1064 de 2001, no equivale al mínimo vital, el cual puede ser superior.

Pero sí establece un valor absoluto que el Estado tiene la obligación de respetar y proteger para cualquier persona que perciba una remuneración, sea dentro de la administración o en el ámbito privado.

Teniendo lo anterior como base, resulta evidente que la tarifa de 70 pesos la hora de asistencia a sala, supone una violación del valor mínimo que ha de reconocerse a cada persona por su labor.

Por su parte, no existen parámetros para comparar el valor de 500 pesos por proyecto elaborado, pero si puede establecerse que, en ningún caso puede ser inferior al valor de una hora mínima laboral, pues, razonablemente puede esperarse que un proyecto de decisión demanda al menos una hora de trabajo.

20. Bajo estas condiciones, resulta claro que se ha violado el derecho de los demandantes a una remuneración digna, como consecuencia del desconocimiento del derecho fundamental a un reajuste de la remuneración. La pregunta que debe responder la Corte es, ¿de qué manera debe actualizarse la remuneración de los conjueces, habida consideración de que la única tarifa existente fue fijada en 1969?

21. En otras ocasiones19 la Corte Constitucional ha advertido que conductas omisivas por parte de las autoridades públicas, máxime cuando existen claros mandatos normativos que indican la conducta exigida20, que viola la Constitución, esta puede ordenar a tales autoridades públicas que adopten las medidas necesarias para eliminar los "factores que inciden en generar un estado de cosas que resulta abiertamente inconstitucional"21

En el presente caso se observa que la administración ha incumplido la obligación establecida en el Decreto 1265 de 1970 de reajustar cada dos años la tarifas de los conjueces. Como se analizó antes, ello ha conducido al reconocimiento de honorarios simbólicos a favor de personas que tienen un vínculo laboral especial con el Estado, desconociendo sus derechos constitucionales.

A fin de superar esta situación, se ordenará al Gobierno Nacional para que, en ejercicio de las facultades constitucionales establecidas en el artículo 150 numeral 19 literal e) y de conformidad con la Ley 4 de 1992, adopte tarifas o mecanismos para calcularlas, para remunerar a los conjueces.

Mientras el Gobierno Nacional dicta estas medidas, se deberá, a fin de evitar la continuación de la violación de los derechos constitucionales de los conjueces, aplicar la fórmula que se ordenará para proteger los derechos fundamentales del demandante.

22. Como ya se indicó, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1265 de 1970 el Gobierno tenía la obligación de fijar cada dos años la tarifa aplicable a los conjueces de los tribunales. Ello implica que el legislador consideraba necesario revisar periódicamente las tarifas fijadas en el año 1969. Ante la negativa del Gobierno de cumplir con dicha obligación, debe entenderse que su intención era mantener el valor de la tarifa.

Se podría sostener que el Gobierno no quiso mantener el valor sino el guarismo, es decir, el precio nominal fijado por el legislador en 1969. Si bien en algunos momentos ello era una

posibilidad, luego de más de 30 años resulta abiertamente desproporcionado y violatorio del derecho a una remuneración digna. Bajo tales condiciones, se ha de asumir que –racionalmente- el gobierno optó por garantizar el valor real, a pesar de mantener la tarifa nominal.

De acuerdo con ello, debe interpretarse el artículo 10 del Decreto 2266 de 1969 en el sentido de haber establecido una tarifa nominal, que, en caso de que el Gobierno Nacional no procediera a la revisión ordenada por el Decreto 1270 de 1970, debía actualizarse, para efectos del pago, a valores reales. Esta es la única interpretación compatible con el mandato legal (deber de revisión bianual de las tarifas) y con el mandato constitucional de garantizar una remuneración digna (art. 25 de la C.P.).”

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

1 El expediente fue recibido en el despacho del Magisrado Alvaro Tafur el 5 de junio de 2003 –folios 253 y 254-.

2 Sobre la confianza legítima como principio protector de los administrados se pueden consultar entre otras las sentencias T-538 de 1994, T-321, C-321 de 1998 y SU-120 de 2003..

3 Sobre el carácter administrativo de las función de administrar los recursos con que cuenta la rama judicial, confiada a la Salas Administrativas del Consejo Superior de la Judicatura, y sobre su sujeción al debido proceso constitucional se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-263 de 1993, y T-1107 de 2002.

4La existencia del acto y la vinculación de la administración al mismo, desde el momento en que la misma lo genera, sin perjuicio de su ineficacia ante el particular por la falta e indebida notificación, se puede consultar, entre otras decisiones, en la sentencia C-069 de 1995, M. P. Hernando Herrera Vergara.

5 Los artículos 44, a 51 el Código Contencioso Administrativo regulan el deber de notificar las decisiones de la administración, la forma de hacerlo y sus consecuencias. Al respecto, entre otras decisiones, se puede consultar la sentencia T-419 de 1994, en esta oportunidad la

Corte ordenó reiniciar un “proceso administrativo aparentemente terminado mediante un acto ineficaz que pretende ser ejecutado por la administración”, para el efecto la Sala, entre otras apreciaciones consideró que “(..) no es posible que la administración pretenda haber concluido una actuación administrativa, y así haber ejercido oportunamente la función decisoria encomendada por la ley, si el acto mediante el que adopta esta decisión nunca es comunicado a las partes de la relación procesal. De ser así, el administrado vería burlado su derecho a una pronta resolución de sus peticiones (CP art. 23), en desmedro también de los principios de publicidad, celeridad y eficacia de la administración pública (CP art. 209)”.

6 La jurisprudencia del Consejo de Estado tiene definido que la notificación por conducta concluyente comporta “un acto de conocimiento determinante de la parte o del tercero”, al respecto consultar, entre otras decisiones Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 20 de febrero de 1992, C.P. Miren De La Lombana de Magyaroff, expediente 0180.

También la jurisprudencia de este alto tribunal sostiene que “La filosofía que informa la convalidación o saneamiento de la notificación es la de que si la decisión administrativa la conoció el administrado, pese al no cumplimiento de las ritualidades señaladas en los artículos 43 a 47 del C.C.A., éste goza de la garantía de cumplir sus ordenaciones si está conforme con ella, o de impugnarla, a través de los recursos gubernativos, si está en desacuerdo con la misma.” Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, septiembre 19 de 1991, C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz, expediente 1669.

7 Sentencia T-481 de 1992. M. P. Jaime Sanín Greiffenstein. En igual sentido, entre otras, T-1076, T-1118 y T-1160 A de 2001; y T-1035 de 2002.

8 Sobre la prestación temporal de funciones públicas se puede consultar la sentencia C-055 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero, en esta oportunidad la Corte examinó la constitucionalidad de los artículos 16, 18, 19, y 23 del Decreto 2241 de 1986, dado que el actor consideraba que los Magistrados del Consejo Nacional Electoral “deben estar sometidos a un régimen laboral igual al de los empleados de los otros entes autónomos similares, como la Contraloría y la Procuraduría. Según su criterio, estos funcionarios deben entonces recibir un salario como retribución económica por su trabajo, y no honorarios profesionales, por

cuanto no se encuentran “vinculados por contrato de prestación de servicios” ya que “su calidad de servidores públicos se las da directamente la Constitución Nacional”.

9 Al respecto consultar, entre otras las sentencias T-237 y 596 de 1993, T-099 y 231 de 1994, T-400 de 1996, T-913 y T-1005 de 1999.

10 El Presidente de la República en desarrollo de las normas generales señalas en la Ley 4° de 1992, expidió el Decreto 682 de 2002, “por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial, del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”.

11 Sentencia C-055 de 1998 ya citada.

12 Respecto a las condiciones que deberán ser consideradas por el juez de tutela para conceder el amparo transitorio previsto en el artículo 86 de la Carta, vale precisar que en sentencia T-225 de 1993, con ponencia del magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, esta corporación puntualizó: “”Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados. Con respecto al término “amenaza” es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral”, en igual sentido T-510 de 2001.

14 Ver sentencias….

15 Artículo 54 de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

16 Sentencia C-1064 de 2001, fundamentos 5.2.1 y 5.2.2.

17 Sentencia C-056 de 1993.

18 Cálculo de 8 horas laborales diarias por 30 días.

19 Sentencias SU-559 de 1997, T-068 de 1998, T-153 de 1998, T-1695 de 2000, entre otras.

20 Caso de la sentencia T-1695 de 2000, por ejemplo, en materia de concurso público para notarios.

21 Sentencia SU-559 de 1997.