

Sentencia T-293/01

ACCION DE TUTELA-Naturaleza

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

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

ACCION DE TUTELA COMO TRANSITORIA-Improcedencia incremento salarial para servidores públicos

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expedientes acumulados T- 386 340 - 386 341 - 387 250 - 387 251 - 387 253 - 388 172 - 388 504 - 388 627 - 388 796 - 388 797 - 388 798 - 388 799 - 388 877 - 388 878 - 388 955 - 389 082 - 389 083 - 389 084 - 389 140 - 389 146 - 389 147.

Acciones de tutela instauradas por María Elena Sandoval Ortiz y otros.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., marzo dieciséis (16) de dos mil uno (2001).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1.991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por los diferentes Despachos Judiciales del país, dentro de los procesos de tutela instaurados por diferentes servidores públicos, en contra de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Educación, Departamento

Administrativo de la Función Pública, Departamento de Antioquia, entre otros.

Por considerar que existe unidad de materia la Sala de Selección Once mediante auto de fecha noviembre diecisiete (17) de 2000 en su artículo sexto, decidió acumular entre sí los expedientes respectivos, razón por la cual se proferiría un solo fallo para decidir los procesos de la referencia. Excepción hecha de los expedientes T 387 249, 387 252, 387 254, 387 255, 387 256, 387 573, 387 574 y 389 127 que por diferentes causas se ordenó su desacumulación por auto de fecha catorce (14) de marzo de 2000 a fin de darles el trámite pertinente.

I. ANTECEDENTES.

Los actores, servidores públicos vinculados a distintas entidades del Estado, consideran que la decisión del Gobierno Nacional de no incrementar los salarios de los empleados públicos que devengaban para enero de 2000, más de dos (2) salarios mínimos mensuales, es contraria a sus derechos fundamentales, específicamente de los derechos a un salario digno y justo (artículo 25), móvil y proporcional (artículo 53), además del derecho a la igualdad (artículo 13), por cuanto unos servidores públicos sí obtuvieron un aumento en sus salarios, como son los casos de los empleados cuya asignación a enero de 2000 era inferior a dos (2) salarios mínimos, recibiendo un aumento del nueve por ciento (9%). Por su parte, a los Congresistas y a otros funcionarios como Magistrados de las Altas Cortes; el Fiscal General de la Nación; el Procurador General de la Nación; el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo, se les reconoció un reajuste del quince punto tres por ciento (15.3%), a pesar de la política de ajuste fiscal que promovió el mismo Gobierno.

Manifiestan los actores que su salario debe aumentar anualmente, por lo menos en la misma proporción del IPC para mantener su poder adquisitivo, toda vez que en razón a la inflación, se hace ostensible su disminución con la medida adoptada por el Gobierno para el año 2000 desmejorando sus condiciones de trabajo.

De otra parte, fundamentan su petición en sentencias proferidas por esta Corporación, citando entre otras, la T - 483 de 1993, T 102 de 1995 y C-710 de 1999 que hacen referencia al incremento salarial, al salario vital y móvil.

Solicitan se ordene al Gobierno Nacional aumentar sus salarios, en un porcentaje igual o

similar al índice de precios al consumidor que certifique el Departamento Administrativo de Estadística -DANE-, con el fin de conservar el valor adquisitivo de los mismos, con carácter retroactivo a enero del año 2000. En algunos casos los actores manifiestan que interponen la acción como mecanismo transitorio, aunque no demuestran la ocurrencia de perjuicio irremediable.

En relación con el expediente T 388 172 el actor instaura acción de tutela con el fin de obtener de la Gobernación del Meta el pago del incremento salarial establecido por el Decreto 182 de 2000 para los servidores públicos que como él devengaban menos de dos (2) salarios mínimos legales vigentes a diciembre de 1999, dado que hasta la fecha de presentación de la acción no se había obtenido su pago.

En cuanto al expediente T 387 253 el actor solicita que su incremento salarial se reajuste en la misma proporción del IPC del año inmediatamente anterior, dado que sólo se le aumentó en un 4% por la Gobernación de Antioquia para el año 2000.

II. DECISIONES JUDICIALES

Los diferentes Despachos Judiciales al conceder la acción de tutela ordenaron al Gobierno Nacional reajustar el salario de los actores en la misma proporción del IPC y con retroactividad a 1º de enero de 2000, fijando un término perentorio para su cumplimiento, invocando entre otras razones, las siguientes:

1) Que el Gobierno Nacional no podía desconocer, con su política económica, los derechos de los servidores públicos a tener un salario vital y móvil como lo consagra la Constitución Política en su artículo 53, vulnerando sus derechos fundamentales.

1. Que así mismo se ha vulnerado el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 ibídem, al congelar los salarios en el sector público para el año 2000, decisión gubernamental que no cobijó a todos los empleados del Estado sino únicamente a quienes devengaban más de dos (2) salarios mínimos, generando una disminución real en el salario de los trabajadores frente a una economía inflacionaria.

3) Que no obstante, la Corte Constitucional ha señalado (expediente 119708) que no se puede mediante la acción de tutela exigir per sé un aumento salarial, ya que ese no es el objeto del artículo 86 de la Carta Política, se considera que debe prosperar la acción de tutela por ostensible violación a los derechos a la igualdad y al trabajo.

A continuación se relacionan cada uno de los expedientes de tutela a los cuales se refiere la presente providencia, mencionando las decisiones de cada instancia, así:

No. Exp.

ACTOR

DECISIÓN

1ª. Inst.

DECISION

2ª. Inst.

T-386340

María Elena Sandoval Ortiz

Juzgado Promiscuo de Familia de Planeta Rica (Córdoba)

CONCEDE

NO HUBO

T-386341

Ana Lida Arango Martínez

Juzgado Promiscuo de Familia de Planeta Rica (Córdoba)

CONCEDE

NO HUBO

T-387250

Yolanda Vélez Pérez

Juzgado 7º. Laboral del Circuito de Medellín

CONCEDE

NO HUBO

T-387251

Claudia Patricia Acosta Zuluaga

Juzgado 7º. Laboral del Circuito de Medellín

CONCEDE

NO HUBO

T-387253

Guillermo León Osorio Arteaga

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

CONCEDE

CONFIRMA

T-388172

Anselmo Beltrán Tuizo

Juzgado 2º. Laboral del Circuito de Villavicencio

CONCEDE

NO HUBO

T-388504

Fabio Gilberto Jaramillo y otra

Juzgado Laboral del Circuito Ad – Hoc de Ipiales.

NIEGA

REVOCA

T-388627

Claudia María Sierra Pineda y otros

Juzgado 4º. Laboral del Circuito de Medellín

CONCEDE

CONFIRMA

T-388796

Juzgado Civil Municipal de Fredonia (Antioquia)

CONCEDE

NO HUBO

T-388797

Dora Luz Pérez Rojas

Juzgado Civil Municipal de Fredonia (Antioquia)

CONCEDE

NO HUBO

T-388798

Clara Lucía Ramírez Jaramillo

Juzgado Civil Municipal de Fredonia (Antioquia)

CONCEDE

NO HUBO

T-388799

Amanda de Jesús López Arango

Juzgado Civil Municipal de Fredonia (Antioquia)

CONCEDE

NO HUBO

T-388877

Astrid Elena Valencia Torres

Juzgado 3º. Civil Municipal de Medellín

CONCEDE

CONFIRMA

T-388878

Eugenia del Socorro Moreno Monsalve

Juzgado 12 Civil Municipal de Medellín

CONCEDE

CONFIRMA

T-388955

Xiomara de Jesús Gómez Valdés

Juzgado 1º. Penal Municipal de Ciénaga (Magdalena)

CONCEDE

CONFIRMA

T-389082

Alveiro de Jesús Ochoa Restrepo

Juzgado Civil Municipal de Fredonia (Antioquia)

CONCEDE

NO HUBO

T-389083

Olga Inés Henao de Penagos

Juzgado Civil Municipal de Fredonia (Antioquia)

CONCEDE

NO HUBO

T-389084

María Ulises Maldonado Heredia

Juzgado Civil Municipal de

CONCEDE

NO HUBO

T-389140

Cintya Valentina Castrillón Muñoz

Juzgado 2º. Civil del Circuito de Medellín

CONCEDE

NO HUBO

T-389146

Olga Angélica Jiménez Correa

Juzgado 11 Civil Municipal de Medellín

CONCEDE

CONFIRMA

T-389147

Olga del Carmen Vásquez de Torres

Juzgado 20 Civil Municipal de Medellín

NIEGA

REVOCA

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

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1.991, la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

2. Improcedencia de la acción de tutela para obtener el incremento salarial o el pago del mismo.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 la acción de tutela no procede cuando exista otro medio defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, razón por la cual se le ha calificado como residual y subsidiaria. Por lo tanto, no procederá conceder la tutela como mecanismo transitorio en razón a que no obstante haberse invocado por algunos de los actores, no se demostró la ocurrencia de perjuicio irremediable.

Así mismo el Decreto 182 de 2000 en virtud del cual se estableció el incremento salarial es una norma de carácter general, impersonal y abstracta contra la cual no procede la acción de tutela conforma lo señala el numeral 5º. Ibídem, existiendo otro medio de defensa judicial como es la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el C.C.A, la cual no ha sido intentada por los actores.

En cuanto al expediente T 388 172 el actor persigue a través de la acción de tutela el pago del incremento salarial establecido en el Decreto 182/00 para los servidores que devengan menos de dos (2) salarios mínimos, al efecto se advierte que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para obtener el cumplimiento de dicha norma, para lo cual se ha previsto constitucionalmente la acción de cumplimiento como lo prescribe el artículo 87 de la Carta Política, resultando improcedente la acción de tutela.

La Sala reitera una vez más que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para

obtener el incremento salarial, como tampoco es dable al juez de tutela ordenar la modificación del presupuesto con el fin de que se destine una partida al incremento salarial de los servidores públicos, ya que esto implicaría el inmiscuirse en competencias asignadas a otras autoridades, lo que se traduciría a su vez en un desbordamiento de la competencia constitucional conferida por el artículo 86 de la Constitución Política.

Por lo tanto, es preciso remitirnos a lo expuesto en la Sentencia SU-1052 del 10 de agosto de 2000 (M.P.: Dr. Alvaro Tafur Galvis), que se refiere igualmente al pago de incrementos salariales de los servidores públicos para el presente año, en la cual se expresó:

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

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

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

Al respecto se ha sostenido que la acción de tutela es subsidiaria, en cuanto no procede cuando el ordenamiento prevé otro mecanismo para la protección del derecho invocado; también se la ha calificado de residual, en la medida en que complementa aquellos mecanismos previstos en el ordenamiento que no son suficientes o que no resultan verdaderamente eficaces en la protección de los derechos fundamentales y además se ha dicho que es informal, porque se tramitan por esta vía las violaciones o amenazadas de los derechos fundamentales que dada su evidencia y simplicidad no requieren la confrontación propia de un proceso ante la justicia ordinaria. Debe agregarse además, que la acción de

tutela, dada su especificidad, está destinada a proteger situaciones individuales frente a aquellas actuaciones u omisiones que constituyan una efectiva amenaza o afrenta concreta a una persona determinada.

Por consiguiente, al juez constitucional no le corresponde interferir, por vía de tutela, en las decisiones generales abstractas e impersonales confiadas por la Constitución Política a otras autoridades estatales, aunque si podría, en defensa de aquellas situaciones concretas y particulares que le competen, ordenar que se adopten medidas excepcionales con el propósito de salvaguardar los derechos de aquellos que, por quedar cubiertos en una decisión general, resultan discriminados y por tanto desprotegidos.

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

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

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

corresponde al juez de tutela ordenar su modificación con miras a que se incluya un rubro destinado al incremento salarial de los servidores públicos, porque, de hacerlo, se inmiscuiría por vía de tutela, en los asuntos que competen a otras autoridades, desbordando así la competencia constitucional conferida en el artículo 86 de la Constitución Política y deberá responder por extralimitación de funciones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 del mismo ordenamiento.

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

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

3.2. Los tutelantes además de estar inconformes con la decisión del Gobierno Nacional

relativa al no incremento de sus salarios, discrepan de los reajustes previstos en el ordenamiento, tanto para los miembros del Congreso Nacional por el artículo 187 de la Constitución Política, como para los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de otros funcionarios al servicio del Estado, por el artículo 15 de la Ley 04 de 1992. Al respecto consideran, que los incrementos previstos en estas normas desconocen el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Arguyen que la medida del Gobierno Nacional los discrimina, porque solo algunos servidores públicos resultarían afectados con el no incremento de sus salarios para el presente año. Al respecto, precisa reiterar que las anteriores disposiciones no pueden ser controvertidas por vía de tutela porque tienen previsto en el ordenamiento un trámite especial que hace de suyo a la tutela improcedente.

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

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

Así mismo, el mandato del artículo 187 de la Constitución Política, de conformidad con el cual la asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año, no puede objetarse por ningún procedimiento, puesto que su incuestionable jerarquía la hace inmune a las controversias, incluso ante esta Corporación a la cual corresponde velar por su guarda e

integridad. No obstante cabe recordar que las mismas pueden ser reformadas por los canales previstos para el efecto en el mismo ordenamiento (Art. 374 a 379 C.P.)”.

Por lo anteriormente expuesto esta Sala procederá a revocar las decisiones de instancia que concedieron el amparo.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero.- Revocar los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo de Familia de Planeta Rica (Córdoba) (expedientes T 386 340 y T 386 341), Juzgado 7º. Laboral del Circuito de Medellín (expedientes T 387 250 y T 387 251), Juzgado 10º. Laboral del Circuito de Medellín y Tribunal Superior de Medellín – Sala Laboral (expediente T 387 253), Juzgado 2º. Laboral del Circuito de Villavicencio (expediente T 388 172), Tribunal Superior de Pasto – Sala Laboral (expediente T 388 504), Juzgado 4º. Laboral del Circuito de Medellín y Tribunal Superior de Medellín – Sala Laboral (expediente T 388 627), Juzgado Civil Municipal de Fredonia (Antioquia) (expedientes T 388 796 – T 388 797 – T 388 798 – T 388 799), Juzgado 3º. Civil Municipal de Medellín y Juzgado 2º. Civil del Circuito de Medellín (expediente T 388 877), Juzgado 12º. Civil Municipal de Medellín y Juzgado 2º. Civil del Circuito de Medellín (expediente T 388 878), Juzgado 1º. Penal Municipal de Ciénaga (Magdalena) y Juzgado 2º. Penal del Circuito de Ciénaga (expediente T 388 955), Juzgado Civil Municipal de Fredonia (Antioquia) (expediente T 389 082 – T 389 083 – T 389 084), Juzgado 2º. Civil del Circuito de Medellín (expediente T 389 140), Juzgado 11º. Civil Municipal de Medellín y Juzgado 2º. Civil del Circuito de Medellín (expediente T 389 146), Juzgado 2º. Civil del Circuito de Medellín (expediente T 389 147). En su lugar Denegar el amparo solicitado por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

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

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General