

Sentencia T-296/01

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 TRANSITORIA-Improcedencia incremento salarial para servidores públicos

Referencia: expedientes acumulados T-419065, T-419067 y T-421066

Acciones de tutela incoadas por Marta Luz Mesa Escobar Vélez y otros contra Nación, los ministerios de Hacienda y Crédito Público y Educación y el Departamento Administrativo de la Función Pública

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veinte (20) de marzo de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por los jueces y tribunales que se mencionan en el cuadro anexo.

I. ANTECEDENTES

Los demandantes, cuyos nombres constan en el cuadro anexo, el cual hace parte de esta

Sentencia, interpusieron acción de tutela contra la Nación, los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación, y el Departamento Administrativo de la Función Pública, por considerar vulnerados sus derechos a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas y justas, al salario mínimo vital y móvil y a la dignidad humana.

Manifestaron ser servidores públicos y que para el año 2000 no recibieron reajuste en el monto de sus salarios, a pesar de que el salario mínimo fue incrementado y que a otros empleados sí se les aumentó su remuneración, lo cual, en su criterio, desconoció el principio constitucional de la igualdad. Afirmaron que, aun no habiéndose ajustado los salarios, el Gobierno Nacional autorizó el alza en los servicios públicos domiciliarios y de los artículos de la canasta familiar.

Los peticionarios solicitaron a los jueces de tutela que ordenaran a los demandados disponer el reajuste de sus salarios en forma retroactiva al 1 de enero de 2000, en forma indexada.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

Los jueces de instancia, individualizados en el cuadro anexo, concedieron el amparo por considerar que a los actores se les dio un trato discriminatorio, además de que se les desconocieron sus derechos a una remuneración mínima, vital y móvil, a una mejor calidad de vida y a la igualdad. En algunos casos se amparó también el derecho al trabajo.

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

1. Reiteración de jurisprudencia sobre la improcedencia de la acción de tutela para obtener el incremento salarial. Incompetencia del juez de tutela para modificar el presupuesto o para ordenar gastos sin sujeción a él

Debe la Corte reiterar una vez más que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para modificar el presupuesto o para ordenar la inclusión de nuevas partidas con el fin de que se reajusten los salarios de los servidores públicos.

Sobre este punto la Sala Plena expresó en la Sentencia SU-1052 del 10 de agosto de 2000 (M.P.: Dr. Alvaro Tafur Galvis):

“...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 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.

(...)

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.).

(...)

Corresponde a la Corte determinar si procede conceder las acciones instauradas como mecanismo transitorio, teniendo en cuenta que la solicitud de amparo constitucional definitivo debe negarse, por existir otros procedimientos establecidos en el ordenamiento para controvertir los hechos aducidos por los accionantes, tal y como quedó explicado.

Por consiguiente, se hace necesario valorar la situación particular y concreta de cada uno de los accionantes a fin de establecer, si las circunstancias relatadas por éstos son de tal gravedad que ameritan la intervención del juez constitucional en asuntos que competen a otras autoridades desconociendo las disposiciones Constitucionales y legales que consagran

y desarrollan el principio de la legalidad de la función pública. En caso contrario se negarán las acciones también como mecanismo transitorio porque, si las circunstancias que aquejan a los accionantes no constituyen amenaza o consolidación de un perjuicio irremediable, nada se remediaría con la intervención del juez de tutela, empero si se quebrantaría todo el orden institucional.

Al respecto se observa que todos los accionantes invocan la protección transitoria arguyendo que se disminuyó el poder adquisitivo de su salario al no haberse decretado su reajuste de conformidad al incremento del IPC para el año inmediatamente anterior. Ninguno se refiere a circunstancias especiales, como tampoco se aportan pruebas de hechos excepcionales que ameriten protección. De ahí que ha de considerarse que éstos han sido afectados por el incremento del costo de vida, al igual que todos los habitantes del territorio nacional, problemática que debido a su generalidad y a su componente estructural, no puede remediarse mediante las órdenes que compete impartir al juez de tutela.

(...)

Por consiguiente, la Corte estima que en el presente asunto la tutela no puede concederse como mecanismo transitorio, en razón a que deben ser las instancias correspondientes las que decidan si los actos generales que se controvierten, vulneran el derecho a la igualdad y al trabajo de los servidores públicos; y, como ha quedado expuesto, ninguno de los accionantes adujo ni probó un perjuicio irremediable que amerite la protección transitoria.

No obstante no puede desconocerse el efecto general que en los ingresos de los servidores públicos ocasiona el no haberse decretado el incremento de sus salarios, por tanto, ha de recomendarse al Gobierno Nacional que tal como lo plantea en su escrito de contestación, cuando las circunstancias lo permitan expida “los Decretos que determinen el aumento salarial a partir del 1° de enero del año 2.000 para los empleados públicos y oficiales” puesto que, tal como lo dispone la Constitución Política y lo ha reiterado esta Corporación, el salario es elemento esencial y definitivo para que el trabajador y su familia alcancen y mantengan una vida digna, lo cual implica que no puede permanecer estático sino que debe, cuando menos, permitirle al trabajador conservar su nivel de vida y esto no es posible, si la remuneración que recibe por su trabajo pierde su poder adquisitivo”.

Por otra parte, la Sala deja claro que las sentencias de segunda instancia que aparece dentro

de los expedientes T-419065 y T-419067, proferidas por el Tribunal Superior de Medellín, se refirieron, además, a otros accionantes cuyo escrito de tutela no consta dentro de los mencionados expedientes, motivo por el cual dichas decisiones sólo se revocarán en cuanto a los peticionarios cuyos nombres constan en el cuadro anexo.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- En los términos de esta Sentencia, REVOCANSE los fallos proferidos por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín y por los juzgados 10 Laboral del Circuito, 5 Laboral del Circuito y 6 Laboral del Circuito de Medellín, al resolver sobre las acciones de tutela incoadas por María Deyanira Ruiz Vélez y otros, cuyos nombres aparecen en el cuadro anexo a esta providencia, y, en su lugar, se DENIEGA el amparo solicitado.

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

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Nº. Expediente

Actor

Demandado

1ª Instancia

Fallo

2ª Instancia

Fallo

T-419065

María Deyanira Ruiz Velez

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 25/2000

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Agosto 23/2000

Confirma

Marta Luz Mesa Escobar

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Agosto 23/2000

Confirma

María Lorena Patiño Orozco

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Agosto 23/2000

Confirma

Miguel Ovidio Restrepo Giraldo

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Agosto 23/2000

Confirma

Luz Amparo Ossa Taborda

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjuces

Agosto 23/2000

Confirma

Luz Elvia Bustamante Bedoya

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjuces

Agosto 23/2000

Confirma

Nohelia Castañeda Montes

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Agosto 23/2000

Confirma

Oscar de Jesús Vergara Henao

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Agosto 23/2000

Confirma

Reinaldo de Jesús Rendón Rendón

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Agosto 23/2000

Confirma

Elvia Margarita Ramírez Ramírez

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjuces

Confirma

Adriana María Ocampo Vasquez

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjuces

Agosto 23/2000

Confirma

Martha Inés Henao Hernández

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento

Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjuces

Agosto 23/2000

Confirma

Luz Stella Mora Gil

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 5/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjuces

Agosto 23/2000

Confirma

Inés Eumelina Mejía Palacio

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 25/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Agosto 23/2000

Confirma

Liliana del Socorro Marín Sánchez

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 25/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Confirma

Amparo del Rosario Marín Bermúdez

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 25/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral de Conjueces

Agosto 23/2000

Confirma

T-419067

Luz Angela Atehortúa Morales

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 5 Laboral del Circuito de Medellín

Mayo 29/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

Lilian Castro Lombana

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 5 Laboral del Circuito de Medellín

Mayo 29/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Confirma

Margarita María Flórez Ceballos

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 11/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

María Argemy Serna Duque

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 11/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

María Dioreyla Vásquez Muñoz

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 11/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

María Ruth Giraldo Montes

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 11/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

Jorge Iván Muriel Escobar

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 11/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

Martha Inés Escudero Cadavid

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Abril 11/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

María del Rosario González Bravo

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 11/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

Elisonia Echeverri Betancur

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 11/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

Amalia Restrepo Arboleda

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 11/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

Rosa Angélica Díaz Pérez

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Abril 11/2000

Concede

Julio 28/2000

Confirma

Luz Elena Ramírez Valencia

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Mayo 18/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

Luz Marina Betancur Díaz

La Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública

Juzgado 6 Laboral del Circuito de Medellín

Mayo 2/2000

Concede

Tribunal Superior de Medellín, Sala Laboral

Julio 28/2000

Confirma

T-421066

María Helena Zuluaga Gómez

Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Juzgado 10 Laboral del Circuito de Medellín

Junio 27/2000

Concede

No hubo