

Sentencia T-336/01

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: expediente T-362913

Acción de tutela interpuesta por Juan Pablo Pérez Benítez contra la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, Ministerio de Educación Nacional y Departamento Administrativo de la Función Pública

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) 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 el Juzgado 2 de Menores de Medellín y por el Tribunal Superior de esa ciudad -Sala Tercera de Decisión-.

I. ANTECEDENTES

Juan Pablo Pérez Benítez promovió acción de tutela por considerar que la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública le vulneraron sus derechos a la vida en condiciones dignas, a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas.

Afirmó el peticionario ser educador al servicio del Ministerio de Educación Nacional, adscrito al Liceo Gilberto Alzate Avendaño, Segunda Agrupación de Medellín, y que para el año 2000 el monto de su salario no fue reajustado, debido a que se encuentra dentro del rango de los que ganan más de dos salarios mínimos, mientras que el salario mínimo fue incrementado y otros empleados sí recibieron el aumento.

Manifestó que esa situación genera una discriminación y un deterioro en la calidad de vida suya y de su familia, toda vez que el precio de los productos que conforman la canasta familiar sufrieron un aumento desmedido.

Solicitó el demandante que se ordenara a quien corresponda aumentar el salario en la misma proporción que a los demás servidores públicos, en forma retroactiva al 1 de enero de 2000 y con indexación.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

El Juzgado 2 de Menores de Medellín decidió, mediante fallo del 8 de mayo de 2000, conceder la tutela incoada por cuanto -a su juicio- se le violaron al actor sus derechos al trabajo en condiciones dignas y justas y a la igualdad, y ordenó al Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública que, en el término de 40 días, sitúen los recursos necesarios para incrementar el salario del actor en una proporción equivalente al IPC, certificado por el DANE para el año 1999.

Consideró el a-quo que lo pretendido a través de la acción de tutela no era atacar el acto administrativo del Gobierno (Decreto 182 de 2000), sino buscar hacer efectiva la garantía de igualdad frente al resto de empleados por la omisión del Ejecutivo en incrementar los salarios.

En criterio del fallador de primera instancia, se presentó una discriminación con el actor, por

cuanto la retribución económica por el trabajo prestado debe mantener su valor frente a una economía inflacionaria como la nuestra y la falta de incremento salarial rompe el equilibrio laboral, lo que se torna en violatorio de derechos fundamentales.

Impugnado el fallo, correspondió conocer al Tribunal Superior de Medellín -Sala Tercera de Decisión-, Corporación que lo confirmó mediante sentencia del 12 de julio de 2000 con base en similares argumentaciones, pero modificó el numeral 1, para precisar que esa sentencia sólo surte efectos frente a Juan Pablo Pérez Benítez, toda vez que la señora Stella de Jesús Molina Londoño no promovió acción de tutela.

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

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 que se gaste sin sujeción a él

En reiteradas oportunidades la Corte ha manifestado 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.

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

“...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 sí 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”.

De acuerdo con la citada jurisprudencia se revocarán los fallos de instancia y se denegará el amparo, pero advirtiéndolo, eso sí, que esta sentencia sólo surte efectos respecto del peticionario Juan Pablo Pérez Benítez, pues aunque el a-quo hace relación en su providencia a la señora Stella de Jesús Molina Londoño, lo cierto es que dentro del expediente sólo obra la acción de tutela incoada por el primero de los nombrados.

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.- REVOCANSE los fallos proferidos por el Juzgado 2 de Menores de Medellín y por el Tribunal Superior de esa ciudad -Sala Tercera de Decisión-, al resolver sobre la acción de tutela propuesta por Juan Pablo Pérez Benítez, y, en su lugar, se DENIEGA el amparo solicitado.

Segundo.- Por Secretaría, LÍBRESE 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