

Sentencia T-377/01

ACCION DE TUTELA-Naturaleza

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

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia incremento salarial para servidores públicos

Referencia: expedientes T-396106 y otros (Acumulados)

Acción de tutela instaurada por José Leonidas Montoya y otros contra la Nación y otros entes territoriales y de servicios.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D.C., abril cuatro (4) del dos mil uno (2001)

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, JAIME ARAUJO RENTERIA y ALFREDO BELTRAN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos en primera y en segunda instancia por distintos despachos judiciales del país, en relación con las acciones de tutela instauradas por diferentes empleados del sector público, en contra del Presidente de la República; los Ministros de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo; Educación; Trabajo y Seguridad Social; Justicia y del Derecho; Jefe de Departamento Administrativo de la Función Pública; el Director de Planeación Nacional y el Director de la Policía Nacional, entre otros.

La Sala de Selección No. doce (12) de tutelas de la Corte Constitucional, por auto del cinco (5) de diciembre del año dos mil (2000), ordenó la revisión de los casos de la referencia, así como su acumulación, para ser fallados en una misma sentencia, por presentar unidad de materia.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos

Los hechos constitutivos de las acciones de tutela objeto de revisión por parte de esta Sala, pueden resumirse así:

Los demandantes, servidores públicos vinculados a las distintas entidades del Estado, consideran que la decisión del Gobierno Nacional de no reconocer incremento salarial alguno a los empleados públicos que devengaban para el primero (1) de enero de dos mil (2000), más de dos (2) salarios mínimos mensuales, es contraria a sus derechos fundamentales, específicamente a un salario digno y justo; móvil y proporcional; así como al principio de igualdad, por cuanto funcionarios de alto nivel como los magistrados de las Altas Corporaciones, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Congresistas, obtuvieron un reajuste salarial equivalente al quince punto tres por ciento (15.3%), pese a la política de ajuste fiscal promovida por el Gobierno, lo cual constituye en sus conceptos un flagrante desconocimiento de las garantías constitucionales relativas a la protección de los derechos de los trabajadores, puesto que dicha determinación conduce inevitablemente a una pérdida ostensible del poder adquisitivo de los salarios de los peticionarios.

B.- Pretensión.

Solicitan que se tutelen los derechos fundamentales a un salario digno y justo (artículo 25); móvil y proporcional (artículo 53); así como al principio de igualdad (artículo 13) de la Constitución Política y que, en consecuencia, se ordene al Gobierno Nacional incrementar los salarios de los demandantes, en un porcentaje igual o similar al índice de precios al consumidor que certifique el Departamento Administrativo de Estadística -DANE- para el año

de mil novecientos noventa y nueve (1999), a efectos de que puedan conservar el valor adquisitivo de los mismos; con efecto a partir del primero (1) de enero del año dos mil (2000).

C.- Sentencias objeto de revisión.

Después de la intervención de las entidades estatales demandadas, que, en términos generales, solicitaron negar las acciones de tutela interpuestas en su contra, por considerar que la decisión del Gobierno Nacional de no aumentar los salarios de quienes reciben emolumentos en cuantía mayor a dos salarios mínimos, no desconoce derecho fundamental alguno de aquellos que se consideran lesionados con la medida, los diferentes despachos judiciales que conocieron de estas acciones en el ámbito nacional, determinaron algunos, conceder el amparo de tutela solicitado al estimar que la aludida decisión constituye una flagrante vulneración al postulado de igualdad, en razón al trato discriminatorio otorgado a algunos funcionarios públicos en detrimento de otros. Así mismo, otros operadores jurídicos negaron las pretensiones de la demanda al considerar que dicha determinación corresponde a una potestad exclusiva del ejecutivo en sus diversas manifestaciones.

Para mejor ilustración sobre las actuaciones judiciales se anexa un cuadro informativo de las decisiones proferidas en única, primera y segunda instancia recaídas en cada uno de los procesos de tutela sub examine.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA SALA

1. Competencia.

2. Reiteración de jurisprudencia.

El problema jurídico planteado a esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional, esto es, el no incremento de los salarios de los servidores públicos a nivel nacional, departamental y municipal en razón a la potestad gubernamental de fijar los salarios y sus respectivos aumentos conforme al presupuesto público, ya fue objeto de decisión por parte de esta Corporación, que en decisión unánime de fecha diez (10) de agosto del año dos mil (2000), y contenida en la sentencia SU-1052 del 20001 M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis, resolvió denegar las acciones de tutela que, por los mismos hechos y pretensiones contenidas en los

expedientes que ahora son objeto de revisión, interpusieran distintos servidores estatales. En consecuencia, resulta oportuno remitirse a lo expresado en dicha providencia, en la cual se explicaron las razones por las cuales la acción de tutela era un mecanismo improcedente para controvertir la determinación gubernamental que originó la interposición de las acciones de la referencia. En efecto, en la mencionada providencia se consignaron las siguientes consideraciones sobre el tema:

“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 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 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.²

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.

4.- Improcedencia de la acción de tutela como medida transitoria.

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.

Además, de conformidad con lo expuesto por la apoderada de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, corroborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no contradicho por los actores, “debido a que a los servidores públicos tuvieron en 1999 un incremento real de 3 puntos, al comparar el aumento salarial del 15% frente a una inflación esperada del 12%. Como la inflación prevista para el año 2000 es de un 10% y la masa salarial crecerá un 5.6% , se presenta en el presenta año una pérdida de 4 puntos que prácticamente es compensada con el aumento real obtenido por los servidores públicos en el año inmediatamente anterior”. Quiere decir entonces que la violación general impersonal y abstracta del derecho al trabajo de los servidores públicos, invocada para fundamentar el amparo provisional, no ha sido grave e irreparable porque, en términos globales, de llegar la

inflación al 10% en el presente año, la pérdida del poder adquisitivo de la masa salarial que conforman estos servidores sería mínima.

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.”

En este orden de ideas y en vista de que existe identidad tanto en los hechos como en las pretensiones de las acciones de tutela que fueron revisadas mediante el fallo de diez (10) de agosto del año en curso -Sentencia SU – 1052 de 2000-, y las que ahora ocupan la atención de esta Sala, habrá de reiterarse la doctrina constitucional sentada en la mencionada providencia.

Por lo anterior, se revocarán las decisiones judiciales que concedieron el amparo solicitado por los distintos servidores estatales.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCANSE las sentencias proferidas por los despachos judiciales que decidieron en instancia las acciones de tutela de que tratan los expedientes T-396106 y acumulados, en las que se concedió el amparo que solicitaron los actores, servidores públicos, por la decisión del Gobierno Nacional de no aumentar los salarios y pensiones estatales para el año 2000, cuando éstos, en su cuantía, fueran superiores a dos (2) salarios mínimos. En consecuencia, se dejan sin efecto las órdenes que fueron emitidas por los diferentes despachos judiciales en estos expedientes, para que el Gobierno Nacional hiciera las apropiaciones presupuestales correspondientes, a efectos de reconocer y pagar en forma retroactiva, el reajuste salarial para el año 2000.

Segundo. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del

Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sobre el mismo tema pueden consultarse las sentencias SU-106/00 M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra y SU-1135/00 del mismo magistrado.

2Consultar entre otras C-073 y 555 de 1993; C-018 de 1996, T-363 de 1997 y C-054 de 1998.