

Sentencia T-385/01

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

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expedientes Acumulados: T-326894, T-327136, T-327138, T-405115, T-405268 y T-405269.

Acción de tutela instaurada por los accionantes Berta Libia Ríos de Aguirre, Gabriel Angel Mahecha Pérez, Carmen Cecilia Bolaño de Arias y Alfredo Rafael Gregory Ramírez contra la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., a los diecisiete (17) días del mes de abril del año dos mil uno, (2001).

La Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araújo Rentería, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por los Juzgados Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, Diecisiete Civil Municipal de Medellín, Primero Penal Municipal y Primero Penal del Circuito de Ciénaga Magdalena, al resolver sobre las acciones de tutela, interpuestas por Berta Libia Ríos de Aguirre, Gabriel Angel Mahecha, Carmen Cecilia Bolaño de Arias y Alfredo Rafael Gregory Ramírez contra el Ministerio de Hacienda y Crédito Público,

el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

I. ANTECEDENTES.

* Los accionantes, educadores al servicio del Ministerio de Educación, prestan sus servicios en los departamentos de Antioquia y Magdalena.

* Señalan, que el gobierno no puede tomar decisiones de política económica, desconociendo para ello, el incremento salarial para el año 2000, de aquellos trabajadores que devengan más de dos (2) salarios mínimos mensuales, pues infringe el mandato constitucional consagrado en el artículo 53 de la Carta, además de someterlos a un trato discriminatorio.

* Aducen, que el poder adquisitivo de la moneda y la inflación dentro de un Estado Social de Derecho afectan cada día más, de forma negativa su capacidad económica, sumado al hecho de negarse el mencionado incremento salarial. Lo anterior, deteriora su calidad de vida y las de sus familias.

Por lo anterior, solicitan los accionantes les sean protegidos sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al trabajo digno y al mínimo vital, vulnerados por el Gobierno Nacional, al desconocer el artículo 53 de la Carta que contempla el mínimo vital móvil. En consecuencia, piden se ordene la descongelación ordenada por el periodo del año 2000, de sus salarios a los cuales tienen derecho, y se proceda a realizar el incremento de los mismos.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Expediente T- 326894 Berta Libia Ríos de Aguirre.

El Juzgado Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá, deniega el amparo solicitado por

improcedente, basado en diversas sentencias y en el hecho que el Gobierno en uso de sus facultades constitucionales y teniendo en cuenta los intereses del orden nacional que lo obligan a garantizar la inversión social y a dar estabilidad laboral. Por ello, sólo incrementó los salarios de quienes devengaran menos de dos salarios mínimos, determinación de carácter general e impersonal que no crea condiciones desiguales y con la cual no se vulneran los derechos de la accionante. Así mismo la actora cuenta con otros medios de defensa judicial que no se suplen con la acción de tutela.

Expedientes T-327136 y T-327138 María Nidia Olaya y Luz Yaneth Vargas.

Con sentencias del 24 de enero de 2001, el Juzgado Once Civil del Circuito de Bogotá, niega las acciones interpuestas por las accionantes, bajo el argumento que la medida del gobierno fue de carácter general, decisión gubernamental que en nada vulnera el derecho a la igualdad, como tampoco afecta el mínimo vital de las accionantes. Aclara que, los incrementos salariales sectoriales que se llevaron a cabo, se efectuaron de acuerdo a las normas jurídicas establecidas para tal fin, según jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, considera que las demandantes tienen otros medios de defensa judicial para hacer efectivo sus derechos, o puede en acción de inconstitucionalidad demandar, y así, obtener un beneficio que ampare a todos los servidores públicos.

Expediente T-405115 Gabriel Angel Mahecha.

El Juzgado Diecisiete Civil Municipal de Medellín, concede el amparo tutelar, como mecanismo transitorio, debiendo acudir la accionante dentro de seis meses a la jurisdicción Contencioso Administrativa, a fin de impugnar el acto administrativo y hacer efectivo los derechos acusados. Ordena a los entes demandados solicitar las partidas presupuestales correspondientes que garanticen el pago retroactivo del incremento salarial solicitado.

Expedientes: T-405268 y T-405269 Carmen Cecilia Bolaño de Arias y Alfredo Rafael Gregory Ramírez.

En primera instancia conoce de las acciones instauradas el Juzgado 1° Penal Municipal de Ciénaga, que concede el amparo, basado en el hecho que tanto la remuneración de un trabajador, sea público o privado no puede ser simbólica ni subsidiaria sino principal y obligatoria, pudiendo ser reclamada ante los jueces constitucionales. Por lo tanto, se tutela la

primacía de lo sustancial sobre lo formal, y se reconoce el incremento salarial reclamado, para lo cual, ordenó a los entes institucionales demandados, tomar las medidas respectivas, a fin de fijar las adiciones presupuestales necesarias, evento para el cual concede como plazo cuatro (4) meses a fin de dar cumplimiento al presente fallo.

El Juzgado 1° Penal del Circuito de Ciénaga Magdalena, al estudiar la impugnación presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, confirmó la sentencia del a-quo, argumentando que en una economía inflacionaria como la nuestra, la progresiva pérdida del poder adquisitivo genera la disminución real de la remuneración y desmejora la calidad de vida. Igualmente, considera que ningún patrón público o privado tiene autorización constitucional para establecer que el incremento salarial sólo beneficie a determinados niveles de trabajadores.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar las decisiones judiciales mencionadas y proferir la sentencia correspondiente.

1. Reiteración de Jurisprudencia en relación con el concepto de incremento salarial.

Recientemente la Corte Constitucional en sentencia T-211 de 2001 con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, al tratar el tema del incremento salarial respecto de las personas que devengan un salario superior a los dos (2) salarios mínimos, reiteró el pronunciamiento que esta misma Corporación hiciera sobre hechos similares que dieron lugar a la sentencia SU-1052 de 2000, Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis, providencia en la cual se señaló lo siguiente:

“..., 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.¹

“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.).

“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 presente 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, o 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.”

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente y de conformidad con la jurisprudencia que se reitera, esta Sala de Revisión confirmará las sentencias proferidas por los Juzgados Treinta y Cinco Penal Municipal y Once Civil del Circuito de Bogotá mediante las cuales negaron el amparo tutelar, y revocará las proferidas por los Juzgados Diecisiete Civil Municipal de Medellín y Primero Penal del Circuito de Ciénaga Magdalena donde se protegió los derechos invocados.

I. DECISIÓN.

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

Primero. REVOCAR las sentencias proferidas por los Juzgados Diecisiete Civil Municipal de Medellín (expediente T-405115), y por el Juzgado 1° Penal del Circuito de Ciénaga Magdalena (expedientes T-405268 y T-405269). En su lugar, NEGAR el amparo tutelar solicitado.

Segundo. CONFIRMAR las sentencias proferidas por el Juzgado Treinta y Cinco Civil del Circuito de Bogotá (expediente T-326894), y por el Juzgado Once Civil del Circuito de Bogotá (expedientes T-327136 y T-327138), pero con base en las consideraciones aquí expuestas.

Tercero. Por Secretaría, líbrese las comunicaciones previstas 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 HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Consultar entre otras C-073 y 555 de 1993; C-018de 1996, T-363 de 1997 y C-054 de 1998.