

Sentencia T-420/01

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

Reiteración de Jurisprudencia

Acción de tutela instaurada por Ana de Dios Rojas Alzate contra la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril del año dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Bogotá D.C., dentro de la acción de tutela instaurada por Ana de Dios Rojas Alzate contra la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública-.

I. ANTECEDENTES

La señora Ana de Dios Rojas Alzate, en su calidad de docente al servicio del Estado, instauró acción de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en contra de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida “en condiciones dignas”, a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas, “al desconocer el mandato imperativo de la constitución en su artículo 53 que consagra el principio del salario mínimo vital y móvil” y la prohibición del artículo 115 de la Ley 115 de 1994, según la cual, “[E]n ningún caso se podrá (sic.) desmejorar los salarios y las prestaciones de los educadores” (resalta la libelista).

1. Demanda

1. En su demanda, la accionante indica los siguientes hechos:

a. Que es educadora al servicio del Ministerio de Educación Nacional en el Departamento de Antioquia y pertenece al grado 9º del escalafón docente, devengando un salario, en el año de 1999, de seiscientos ochenta y ocho mil seiscientos cuarenta y dos pesos (\$688.642) -folio 51-.

a. Que el Gobierno Nacional, “en una discriminación odiosa y absurda”, congeló el monto de los salarios de los servidores públicos para el año 2000, con excepción de la remuneración de i) “quienes devengan el salario mínimo legal, el aumento fue de 9,23%”; ii) “quienes ganan hasta dos salarios mínimos en el sector oficial, el aumento fue del 10%” y; iii) “quienes devengan aproximadamente cuarenta salarios mínimos o más en el Estado, para quienes el incremento fue del 15,5%.”. Así que, como quiera que por su rango salarial no fue incluida en ninguna de las excepciones, al no incrementar su salario se opera la disminución de sus

ingresos y un deterioro en su calidad de vida.

1. Luego de transcribir varios apartes de sentencias de la Corte, la accionante invoca la protección de sus derechos por parte del juez de tutela ordenando, “a quien corresponda”, el reajuste de su salario en un monto igual al de los demás servidores públicos, en forma retroactiva al 1º de enero de 2000, indexado a su valor actual; que se aplique en forma preferente la Constitución y se prevenga al Gobierno Nacional para que cumpla con los mandatos que dicho ordenamiento le impone.

1. La demandante aportó como pruebas, fotocopias de los comprobantes de pago de su salario No. 05931142, de octubre de 1999, y No. 0360366, de 14 días de salario de febrero de 2000.

1. La demanda fue presentada ante la Juez Promiscuo Municipal de San Vicente (Antioquia), quien se declaró incompetente para conocer de la acción, mediante providencia del 16 de marzo de 2000, y remitió la demanda para que fuera conocida por los Jueces Civiles Municipales de Bogotá. Una vez el Juez Veinticinco Civil Municipal de Bogotá D.C. asumió el conocimiento de la tutela, solicitó un informe sobre los hechos denunciados a las entidades accionadas, las que guardaron silencio sobre los mismos.

3. Decisión judicial objeto de revisión.

El Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Bogotá D.C., mediante providencia del 2 de mayo de 2000, denegó el amparo considerándolo improcedente y, en todo caso, en virtud de que no encontró vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados, “siendo estos en síntesis el del trabajo y la igualdad”.

Para el efecto, considera que la acción de tutela no es el mecanismo judicial idóneo para debatir la vulneración del derecho al trabajo e igualdad, de todos los servidores públicos que devengan más de dos salarios mínimos, como quiera que el quebrantamiento se originó en

medidas de naturaleza general, impersonal y abstracta, las que deben ser controvertidas con el ejercicio de otro tipo de acciones judiciales, como la acción pública de inconstitucionalidad o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, agrega que el amparo que corresponde ordenar al juez constitucional, por vía de tutela, solo puede invocarse para defender “personal e individualmente los derechos fundamentales por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular en los casos especialmente determinados”.

Igualmente señala que no se ha vulnerado el derecho al trabajo de la actora, como tampoco el de recibir igual trato, puesto que la misma continúa vinculada a la administración y devenga el mismo salario con que se les retribuye a quienes prestan el mismo servicio, toda vez que “no se ha demostrado que entre quienes se encuentran en su misma situación y escala salarial se han presentado incrementos salariales mientras a ella no se le ha efectuado.”

Adicionalmente expone que no pertenece a la órbita del juez de tutela inmiscuirse en la competencia del Gobierno Nacional, para fijar el régimen salarial de los empleados públicos, dentro de los parámetros que impone el literal e del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la anterior providencia proferida por el juez de tutela, dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto de fecha 13 de junio de 2000, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Seis de esta Corporación.

2. Problema jurídico planteado

Corresponde a la Sala dilucidar si la acción de tutela es el mecanismo adecuado para proteger los derechos fundamentales que la demandante invoca como vulnerados, por parte de las entidades accionadas, debido a que el salario de algunos servidores públicos, entre los

que se cuenta a la accionante, no fue incrementado para el año 2000.

3. Reiteración de Jurisprudencia

La Corte se ha pronunciado sobre iguales hechos y pretensiones a los descritos en la parte que antecede, identidad que justifica que, en el presente caso, se haga uso de los razonamientos por ella considerados, en otras oportunidades, para tomar la decisión que corresponda¹.

En efecto, esta Corporación consideró que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para controvertir la política del Gobierno Nacional en materia de gasto público, pues, entre otras razones, la misma se materializa en actos de carácter general, impersonal y abstracto, que pueden ser demandados a través de otro tipo de acciones, lo que impone que el fallo que se revisa sea confirmado. Y también se afirmó que debe acudirse a la vía contemplada en el ordenamiento si se pretende controvertir el artículo 187 de la Constitución Política, al igual que el artículo 15 de la Ley 04 de 1992.

Dijo la Corte en la Sentencia SU-1052 de 20002:

“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

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 de 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 Apropriaciones 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.).”

Igualmente, no obstante reconocerse el perjuicio que la congelación de los salarios de los servidores públicos causa en sus ingresos, se consideró, en asuntos similares al aquí examinado, que la acción de tutela tampoco procede como mecanismo transitorio;

“Por consiguiente, la Corte estima que en el presente asunto la tutela no puede concederse como mecanismo transitorio, en razón de 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. (...)”.4

Finalmente, debe decirse que la Corte profirió la Sentencia C-1433 de 20005, en la que declaró inconstitucional la omisión en la que incurrieron el Gobierno Nacional, al presentar el proyecto de ley del presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2000, y el Congreso Nacional, al aprobarlo y proferir el artículo 2º de la Ley 547 de 1999, desconociendo “el deber jurídico constitucional y legal de incrementar los salarios de todos los servidores públicos, a partir del 1 de enero de dicho año (2000)”; además, puso en conocimiento del señor Presidente de la República y del H. Congreso de la República su decisión, para que cumplieran con el deber jurídico omitido, antes de la expiración de la vigencia fiscal del 2000, en la forma en que se expuso en la parte resolutive de la mencionada providencia. Como consecuencia de lo anterior, el Congreso dictó la Ley 626 del 26 de diciembre de 2000 “por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000”, incluyendo una adición en el Presupuesto General de la Nación para atender el incremento salarial omitido.

Así las cosas, la omisión en la que la accionante hace basar la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales ha quedado remediada, razón que también obliga a confirmar el fallo revisado.

III. DECISION

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,

R E S U E L V E :

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Veinticinco Civil Municipal de Bogotá D.C., el 2 de mayo de 2000, que denegó la acción de tutela instaurada por Ana de Dios Rojas Alzate.

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1.991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver las Sentencias SU-1052/00, SU-1061/00, SU-1113/00, T-1135/00, SU-1148/00, SU-1194/00, SU-1195/00, T-1257/00, T-1348/00, T-1353/00, T-1431/00, T-1525/00, T-1532/00, T-1564/00, T-1628/00, T-1632/00, T-1638/00, T-1687/00, T-1731/00, T-031/01, T-117/01, T-179/00 y T-234/01.

2 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

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

4 SU-1052 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

5 M.P. Antonio Barrera Carbonell.