

Sentencia No. T-564/94

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Controversia sobre régimen laboral

La controversia sobre el régimen salarial aplicable a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que no se acogieron a las nuevas disposiciones laborales es, prima facie, un asunto de orden legal, ajeno a la competencia de los jueces de tutela. La discusión en torno a la debida interpretación de normas de inferior jerarquía que consagran derechos legales no exhibe, en principio, relevancia constitucional directa, que ofrezca un sustento jurídico suficiente con miras a incoar la protección inmediata de los derechos fundamentales. La hipótesis de una vulneración directa de los derechos fundamentales de los petentes tendría únicamente sustento, y habilitaría el ejercicio de la acción de tutela, si es posible demostrar que la interpretación de las normas realizada por la autoridad pública demandada es ostensiblemente irrazonable, y que la interpretación propuesta por los interesados es la única admisible a la luz del texto constitucional. Bastaría entonces analizar si existe por lo menos una interpretación razonable contraria a la propuesta por los peticionarios para concluir que el problema aquí discutido no es de carácter constitucional sino legal, siendo improcedente la acción de tutela.

ACCION DE TUTELA CONTRA INTERPRETACION DE NORMAS-Improcedencia

El asunto debatido exhibe naturaleza legal y su resolución corresponde a los jueces ordinarios. La presunta discriminación auspiciada por la autoridad pública demandada no tiene origen exclusivamente en la interpretación que hace de las normas salariales, sino en la propia normatividad dictada en desarrollo de la Ley 4a. de 1992 que establece un beneficio adicional para unos funcionarios y no para otros, pese a que, en principio, pertenezcan a una misma categoría salarial. Una y otra actuación, el acto ejecutivo y el acto legislativo, afectan a la generalidad de los servidores públicos con régimen salarial ordinario vinculados a la Fiscalía y su constitucionalidad puede ser controvertida ante las autoridades judiciales competentes.

PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN LA APLICACION E INTERPRETACION DE FUENTES FORMALES DE DERECHO

El principio de favorabilidad para el trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho, no convierte el problema aquí planteado en un asunto constitucional, pese a ser de obligatoria observancia por el juez ordinario en la resolución de los controversias jurídicas concretas.

DERECHOS DE RANGO LEGAL-Incremento salarial/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL/ACCION DE TUTELA-Improcedencia

Los derechos presuntamente desconocidos con la conducta omisiva de la autoridad pública son definitivamente de rango legal. La violación de derechos fundamentales, de haberse producido, sería indirecta o consecutiva y no, como se pretende, inmediata y manifiesta. De aceptarse la procedencia de la acción de tutela en estos casos, por ser el medio de defensa más eficaz, ésta vendría a sustituir a la casi totalidad de las acciones y recursos legales. El reconocimiento de derechos legales litigiosos, en este caso, el derecho a un incremento salarial adicional y a una específica escala de salarios, debe, por tanto, plantearse ante los jueces ordinarios competentes.

DICIEMBRE 06 DE 1994

Actor: IRIS URREGO PUERTA y OTROS

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Temas:

- Interpretación de normas de rango legal
- Igualdad ante la ley
- Derecho a la subsistencia
- Procedencia de la acción de tutela

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha

pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela número T-43816 promovido por LUIS GUILLERMO PEÑA LONDOÑO, en representación de IRIS URREGO PUERTA y OTROS, contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia.

ANTECEDENTES

1. Iris Urrego Puerta, Alvaro Estrada Giraldo, Jorge Orlando Chaverra Pérez, José Urípides Méndez Ruiz, Beatriz Elena Sánchez Ospina, Gustavo de Jesús Restrepo Henao, Fabio de J. Gaviria Sánchez, Luis Emilio Grisales Grisales, Efrén de Jesús Saldarriaga Londoño, Alberto Nicolás Salazar Ocampo, Daniel Antonio Pulgarín Pulgarín, Miguel Angel Arias, Fanor Antonio Carpió Cataño, José Alcides Giraldo Montes, Hugo Fernando Castañeda Arenas, Nelly del Carmen Marín Gil, María Eugenia García, Amparo Velázquez Laverde, Carlos Mario Cortés Pimienta, Luis Octavio Muñoz Montoya y Miguel Angel Mora Salgar, actuando por intermedio de apoderado, interpusieron acción de tutela contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia, doctor Vicente Fernández, con fundamento en los hechos que a continuación se exponen.

2. Los peticionarios son funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, creada y reglamentada por el Decreto 2699 de 1991, y afirman pertenecer a la categoría de servidores públicos que no se acogieron al nuevo régimen regulado en el mencionado decreto - régimen salarial de la Fiscalía -, ya que optaron por continuar con el régimen salarial ordinario que tenían como funcionarios de instrucción criminal, según la facultad consagrada en el artículo 64, parágrafo, numeral 3, del mencionado decreto.

3. Los actores manifiestan que sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a una vida digna están siendo vulnerados y se desconoce la prohibición de la trata de seres humanos, por las omisiones de la autoridad pública, consistentes en:

3.1. La negativa, desde 1993, de cancelar el incremento salarial del 2.5 % sobre la asignación básica mensual, a que se refiere el artículo 17 del Decreto 057 de 1993. El artículo 17 establece:

“En desarrollo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, los empleados de la Rama Judicial que opten por el régimen establecido en el presente Decreto tendrán derecho a un incremento del dos punto cinco por ciento (2.5%) sobre la asignación básica mensual que tenían a 31 de diciembre de 1992, sin perjuicio de los incrementos decretados por el Gobierno para el año 1993”.

3.2 La negativa de dar aplicación al Decreto 84 de 1994, “por el cual se fijan la escala de asignación básica para los empleos de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones en materia salarial”, actualmente vigente.

4. Manifiestan que el funcionario demandado justifica su omisión en una circular expedida por la Fiscalía General de la Nación, la cual va en contra de disposiciones superiores.

“Permitir que en el país se siga legislando por circulares, directivas o meros conceptos que no son de obligatorio cumplimiento. ES PERMITIR EL SOMETIMIENTO DE LOS ADMINISTRADOS A UNA TRATA DE SERES HUMANOS SEGUN LOS CAPRICHOS DEL FUNCIONARIO QUE INTERPRETA POR ENCIMA DE LA LEY, y en materia trascendental como la laboral, donde sus normas son consideradas como de orden público, no pueden permitir los señores Jueces el abuso del Derecho, el abuso del poder mediante esta clase de interpretaciones que burlan abiertamente el derecho al trabajo consagrado en el artículo 25 de la Constitución Nacional, porque el derecho al trabajo no es solamente la posibilidad de tener un trabajo en condiciones dignas y justas sino también de obtener la remuneración legal consagrada para el mismo”.

5. Los petentes interponen la acción de tutela, ya que “es el medio objetivamente más eficaz para la protección de los derechos fundamentales, pues de someter esta reclamación a la vía Contencioso Administrativa, donde tocaría esperar un promedio de 7 años para ver el

resultado, sería iluso pensar en justicia”.

6. Solicitan se ordene al Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía cancelarles el 2.5% mensual sobre la asignación devengada con retroactividad al 1º de Enero de 1993. También pretenden que se ordene el reconocimiento de su salario, a partir del 1º de Enero de 1994, según lo previsto en el Decreto 084 de 1994; se disponga lo correspondiente para cubrir la respectiva retroactividad, y se advierta al funcionario para que no vuelva a acontecer la vulneración.

7. El Juzgado 11 Civil Municipal de Medellín, mediante auto del 3 de junio de 1994, asumió el conocimiento del proceso y dispuso oficiar al funcionario demandado para que informara sobre los motivos que lo llevaron a no dar aplicación a las normas invocadas, así como a la Fiscalía General de la Nación, a fin de verificar si los solicitantes se encontraban vinculados laboralmente a esa entidad a la fecha de la interposición de la tutela.

7.1 La Dirección Seccional Administrativa y Financiera de la Fiscalía General de la Nación, mediante oficio número 1818 de Junio 9 de 1994, certificó que los actores hacían parte del personal de la Fiscalía General de la Nación en dicha fecha.

7.2. El Director Seccional Administrativo y Financiero de Medellín, Juan Vicente Fernández Barroso, informó a la Juez 11 Civil Municipal que para la vigencia presupuestal de 1994, esa Dirección Seccional está cancelando sueldos a funcionarios y empleados de la Fiscalía General de la Nación conforme al menorando número 00024 del 15 de Febrero último, expedido por la Dirección Nacional Administrativa y Financiera.

“REPUBLICA DE COLOMBIA

FISCALIA GENERAL DE LA NACION

SECCION RECURSOS HUMANOS”

DECRETOS DE SALARIOS

- 000024 -

PARA : DIRECTORES REGIONALES Y SECCIONALES

ADMINISTRATIVO Y

FINANCIERO Y PERSONAL

DEL NIVEL CENTRAL

DE : ELENA MESA ZULETA

Directora Nacional Administrativa y Financiera

FECHA : 15 Febrero 1994

DECRETO SALARIO 1993

A QUIENES SE APLICA

DECRETO SALARIO

1994

51

A quienes manifestaron en 1992, su decisión de continuar con el régimen salarial de la Rama Judicial.

104

52

A quienes en 1992 manifestaron su decisión de acogerse al régimen salarial de la Fiscalía General de la Nación (D. 900)

84

53

A quienes se acogieron a dicho decreto en 1993, INGRESARON a la Entidad a partir del 1º de

enero de 1993, y a quienes opten antes del 28 de febrero de 1994 por el Decreto 108/94.

108

“Los decretos de salarios de 1993 fueron los: 51, 52 y 53, han sido modificados en 1994 con los decretos: 104, 84 y 108 respectivamente”.

Aporta al proceso fotocopia de la Circular 00005 de Febrero de 1994 emanada de la Fiscalía General de la Nación y dirigida a los funcionarios de la entidad en general, en la que se precisa que el artículo 17 del Decreto 057 de 1993 no es aplicable a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.

“CIRCULAR Nº FG-OJ Nº 0005

PARA : TODOS LOS FUNCIONARIOS

DE : FISCAL GENERAL DE LA NACION

FECHA : 12 FEBRERO 1993

“Teniendo en cuenta las últimas disposiciones del Gobierno Nacional en materia salarial y en razón a las múltiples inquietudes que se han suscitado, a continuación me permito hacer precisión sobre la aplicación de las mismas:

(...)

1. Los funcionarios de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION que optaron por el régimen salarial previsto en el decreto 2699 de 1991, modificado por el decreto 900/92, se regirán por el régimen salarial establecido en el Decreto 52 de 1993, pudiendo optar antes del 28 de febrero de 1993, por una sola vez, por el régimen salarial y prestacional contenido en el Decreto 53 de 1993.

2. Los funcionarios de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION que no se acogieron al régimen salarial previsto en el Decreto 2699/91, modificado por el Decreto 900/92, y que continuaron con el régimen salarial y prestacional que traían antes de su incorporación, a la Fiscalía, podrán optar por una sola vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial establecido por el decreto 53 de 1993.

3. Si se acogen a la anterior opción, no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, capacitación, ni a las primas y sobresueldos previstos en los Decretos 1977 y 1730 de 1992 como a ninguna otra sobreremuneración.

“Si los funcionarios que no se acogieron al régimen salarial del Decreto 2699/91, no optan antes del 28 de febrero de 1993 por el régimen salarial y prestacional establecido por el Decreto 53 de 1993, se les aplicará el Decreto 51 de 1993 “Por el cual se dictan unas disposiciones en materia salarial y prestacional de la Rama Judicial del Ministerio Público, de la Justicia Penal Militar y se dictan otras disposiciones”, caso en el cual continuarán disfrutando de sus primas de antigüedad, capacitación, ascensional y demás prestaciones a que tenían derecho antes de su incorporación a la FISCALIA GENERAL DE LA NACION.

“Estos funcionarios no podrán acogerse al Decreto 57 de 1993, toda vez que por disposición expresa de los artículos 2º y 3º del mismo, el régimen salarial y prestacional allí contenido no es aplicable a los servidores de la FISCALIA GENERAL DE LA NACION.”

8. El Juzgado 11 Municipal de Medellín, mediante sentencia de junio 20 de 1994, tuteló los derechos al trabajo, a la dignidad humana y a la igualdad de los demandantes y ordenó a la Fiscalía Seccional de Antioquia cancelarles, desde el 1º de enero de 1993, el 2.5 % sobre su salario según el artículo 17 del Decreto 057 de 1993, así como “el mayor valor dejado de pagar desde el 1º de enero del presente año conforme al decreto 084 de 1994”.

Considera la Juez, que la Fiscalía General de la Nación, so pretexto de hacer claridad sobre las normas expedidas por el Gobierno en materia salarial, realiza “interpretaciones auténticas” de ellas, función que sólo le compete al legislador, y pretende de este forma “dejar sin piso una disposición legal”, lo que resulta inaceptable. Afirma que mediante la circular se desconoce, sin ningún respaldo jurídico, lo ordenado en los decretos que establecen el régimen salarial para los funcionarios de la Fiscalía.

“Este despacho está convencido que los aquí demandantes, provenientes de los anteriores juzgados de Inscriminal, al no acogerse al régimen prestacional establecido por el decreto 2699 de 1991, ni al 53 de 1993, y manifestar su acogimiento al régimen establecido por el decreto 57 del último año citado, tienen derecho a que el salario que devengaban a 31 de diciembre de 1992, fuera incrementado en un 27.5% , esto es, un 2.5% adicional al incremento establecido por el Gobierno Nacional para 1993, y a que su salario a partir del primero de Enero del corriente año se les cancele de conformidad con lo mandado por el decreto 084 de 1994.”

De otra parte, el fallador admite que los peticionarios disponen de medios de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa para reclamar el restablecimiento de los derechos vulnerados, pero considera que obligarlos a utilizar dicha vía es “deferirles por espacio temporal desesperante la efectividad del derecho reclamado”.

Dado que los decretos mencionados establecen expresamente las fechas a partir de las cuales surten efecto - afirma -, y el gobierno debió destinar las partidas para su efectiva ejecución, es procedente tutelar los derechos vulnerados, sin que haya lugar a arbitrar los recursos correspondientes.

9. El Director Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Medellín, interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia, con fundamento en las siguientes razones:

9.1 El Decreto 057 de 1993 no es aplicable a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación. Los destinatarios de esta norma son los funcionarios de la Rama Judicial y no los de la Fiscalía. Estos últimos, si querían optar por el régimen especial establecido en desarrollo del artículo 14 de la Ley 04 de 1992, han debido acogerse al Decreto 053 de 1993. Por consiguiente, no tienen derecho al incremento salarial adicional del 2.5% establecido en el artículo 17 del D. 057 de 1993. Para gozar de este derecho, hubiera sido necesario que una norma similar fuera incluida en el D. 053 de 1993, régimen especial por el que podían optar los funcionarios de la Fiscalía, lo que no ocurrió.

9.2 El Decreto 084 de 1994 es aplicable únicamente a los funcionarios de Fiscalía General de la Nación que durante 1993 se rigieron por el Decreto 052 de 1993 y no se acogieron al Decreto 053 de 1993, en desarrollo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992.

10. El apoderado de los peticionarios presentó escrito ante el juez de tutela en segunda instancia - Juez Sexto Civil del Circuito - en el que solicita la confirmación del fallo impugnado. Sostiene que el apelante limitó su inconformidad con la sentencia de tutela a la aplicación del Decreto 057 de 1993 y guardó silencio sobre el otro extremo del debate, referido a la aplicabilidad del Decreto 084 de 1994, habiendo, por consiguiente, adquirido firmeza esta decisión. En cuanto a la negativa de autorizar el incremento adicional del 2.5 %, manifiesta que este es un trato a todas luces discriminatorio:

“Cuando se creó la Fiscalía se dijo a esos empleados, entre ellos a mis representados: si se acogen al régimen de fiscalía, éstos serán sus salarios; si no optan por este régimen, seguirán recibiendo el mismo tratamiento que daré a los juzgados (ésta es la cita mayor del Decreto 2699). Si en 1993 los funcionarios y empleados no acogidos al decreto 53 (paralelo a lo que ocurría en fiscalía), recibieron un incremento del 27.5%, resultaría a todas luces discriminatorio no beneficiar en esa proporción a los de fiscalía, pues iría en contra del querer expresado en dicho decreto 2699”.

11. El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 14 de julio de 1994, confirmó la sentencia impugnada, pero la aclarará en el sentido de que debían haberse tutelado los derechos fundamentales a la subsistencia y la igualdad e, indirectamente, los derechos fundamentales al trabajo y a la vida digna, y modificándola en el sentido de conceder la tutela como mecanismo transitorio.

El fallador de segunda instancia analiza tres aspectos de la situación planteada por los actores - existencia de derechos legales, vulneración de derechos fundamentales por desconocimiento de los derechos laborales y procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio -, para amparar finalmente, en forma temporal, los derechos fundamentales vulnerados. Las siguientes son las razones que respaldan su decisión:

11.1. Los empleados y funcionarios de la Fiscalía General de la Nación se dividen en dos grupos para efectos salariales: a) los servidores que continúan con el régimen salarial ordinario - anterior al Decreto 2699 de 1991 -, con derecho a devengar primas de antigüedad, ascensional y de capacitación, etc.; b) los servidores que se acogieron al régimen salarial especial, es decir, sin derecho a primas.

11.1.1 Los peticionarios pertenecen al primer grupo, no optaron por el régimen salarial

especial establecido en los Decretos 2699 de 1991, 53 de 1993 y 108 de 1994. Por consiguiente, tienen derecho a la escala de asignación básica previsto en el artículo 1º del Decreto 084 de 1994, por permitirlo éste expresamente.

11.1.2. El incremento salarial adicional del 2.5% contemplado en el decreto 057 de 1993, se aplica a los funcionarios de fiscalía que continúan con el régimen salarial ordinario, porque: a) los actores forman parte de la Fiscalía General de la Nación y ésta a su vez es uno de los órganos que integra la Rama Judicial, a cuyos servidores públicos está destinado el mencionado decreto; b) el principio constitucional de favorabilidad en materia de interpretación de la ley laboral obliga al juzgador a inclinarse por la posición que produzca mayor beneficio a los demandantes.

11.2 La Fiscalía General de la Nación – Dirección Administrativa y Financiera – otorga un tratamiento antinómico y contradictorio a sus servidores de régimen salarial ordinario, entre ellos los actores que no se han acogido al régimen salarial especial:

“De un lado, se dice que no son empleados de la Rama Judicial para negarles el derecho al incremento salarial adicional contemplado en el artículo 17 del Decreto 57 de 1993 para los servidores de la Rama Judicial; y, de otro extremo, se les aplica un estatuto que sólo tiene como destinatarios a los empleados de la Rama Judicial (decreto 104/94), privándoles así de los mayores beneficios que para ellos, para los servidores de la Fiscalía de Régimen salarial ordinario, consagra el artículo 1º del decreto 084 de 1994”.

Lo anterior, a juicio del fallador de segunda instancia, desconoce los derechos salariales de los actores, e implica una violación directa de los derechos constitucionales fundamentales a la subsistencia – que incluye el salario legal de carácter alimentario requerido para atender las necesidades vitales de los petentes y sus familias – y a la igualdad – por no existir motivo razonable que justifique el tratamiento diferente brindado a los actores y aquél brindado a los empleados de la Rama Judicial.

11.3 Los peticionarios reconocen que disponen de otros medios de defensa judicial – acciones ordinarias ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo –, pero que éstos no son tan eficaces como la acción de tutela. Por lo tanto, no hay duda que ejercen la acción como

mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

11.3.1 Se requiere que el juez de tutela imparta una orden inaplazable con arreglo a la cual puedan ampararse de manera efectiva y cierta los derechos fundamentales violados, particularmente el derecho a la subsistencia. Este “sería ficticio si los actores tuvieran que esperar la sentencia con la cual termina un proceso ordinario, en el que se reclaman salarios que tienen carácter alimentario. He aquí -continúa-, la inminencia de aquel perjuicio y la urgencia y gravedad que determinan que la tutela impetrada por los actores sea impostergable”.

11.3.2 Se podría pensar que la acción de tutela es improcedente a la luz del artículo 2º del Decreto 306 de 1992, que impide su utilización para hacer respetar derechos de rango legal o hacer cumplir las leyes, decretos o reglamentos. No obstante, la Corte Constitucional inaplica esta norma por ser incompatible con el artículo 86 de la Carta. El incumplimiento o desacato de una norma puede constituir, al mismo tiempo, una omisión que viola o amenaza derechos fundamentales (Sentencia T-206 de 1994).

11.3.3 Tampoco es admisible el argumento basado en el artículo 1º del Decreto 306 de 1992, que establece que no existe perjuicio irremediable cuando el interesado puede solicitar el restablecimiento o protección del derecho. Como no se tiene información de que exista un acto administrativo en el que se manifieste la voluntad de este funcionario de no reconocer y pagar los derechos laborales a los petentes, éstos no disponen de la acción de nulidad o restablecimiento del derecho y, por lo tanto, no se les aplica la norma.

12. El Fiscal General de la Nación, GUSTAVO DE GREIFF RESTREPO, mediante oficio FG-24127 del 29 de julio de 1994, solicita a la Corte la revisión de las sentencias de tutela proferidas por los Juzgados 11o. Civil Municipal y 6o. Civil del Circuito de Medellín, por considerar que se apartan del ordenamiento legal y causan grave perjuicio al Tesoro Nacional al ordenar erogaciones en favor de funcionarios, respecto de las cuales no ha mediado justo título. Reitera la existencia de regímenes salariales diversos para los funcionarios de la entidad que dirige, insiste en que los decretos 57 de 1993 y 84 de 1994 no son aplicables a los petentes y sostiene que la acción de tutela es improcedente, advirtiendo, además, que no fue utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

13. Se aporta al proceso copia de la comunicación dirigida por la Jefe de la Oficina Jurídica del

Departamento Administrativo de Servicio Civil a la Jefe de la Sección de Recursos Humanos de la Fiscalía General de la Nación, mediante oficio 0610 del 4 de febrero de 1993, en la que se describe el régimen salarial aplicable a los servidores de esa entidad. En ella se afirma que los funcionarios de la Fiscalía que no se acogieron al decreto 2699 de 1991, ni al Decreto 53 de 1993, se rigen por el Decreto 51 de 1993, y no podían acogerse al Decreto 57 de 1993, el cual consagra el régimen salarial opcional únicamente para los servidores públicos de la Rama Judicial, sin que pueda hacerse extensivo a quienes fueron incorporados a la Fiscalía.

14. En memorial presentado ante la Secretaria de esta Corte el 27 de septiembre de 1994, la señora Beatriz Vergara de Rodríguez y treinta y cinco (35) personas más, todos ellos empleados de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Santa Marta, solicitan se confirmen las sentencias de tutela en revisión, pero modificándolas en el sentido de aclarar que los peticionarios no tenían derecho al incremento del 2.5% establecido en el Decreto 57 de 1993, sino a que se les aplicara la tabla salarial del artículo 52 de 1993. Igualmente, piden se declare que las respectivas providencias cobijan no sólo a los actores que elevaron la acción sino a “todos aquellos servidores de la Fiscalía que en 1993 manifestaron su inequívoca voluntad de no acogerse a las prescripciones del Decreto de 1993”.

15. Esta Sala, mediante auto del 19 de octubre de 1994 no acogió la anterior solicitud, en razón de que las decisiones de tutela, en virtud de la ley, solamente surten efectos entre las partes (D.2591 de 1991, art. 36).

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Naturaleza jurídica de la controversia

1. El debate normativo planteado por las partes refleja una controversia jurídica relacionada con la determinación del régimen salarial aplicable a un grupo de funcionarios de la Fiscalía que no se acogió al régimen salarial del Decreto 2699 de 1991, ni a las normas especiales dictadas en desarrollo de la Ley 4a. de 1992, de lo cual depende la cuantía de su salario.

Los peticionarios atribuyen al conflicto salarial carácter constitucional, debido a su estrecha relación con los derechos fundamentales al trabajo y a la igualdad. A su juicio, la no aplicación de los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994, vulnera su derecho constitucional fundamental a obtener oportunamente la remuneración legal correspondiente al trabajo

desempeñado y los discrimina injustificadamente, pues a los restantes funcionarios de la Fiscalía y a los servidores públicos de la Rama Judicial, sí se les reconocen plenamente sus derechos laborales.

2. La verificación de una presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, subsistencia y trabajo, requiere que se defina previamente la naturaleza de la situación planteada. La Corte ha señalado algunos criterios que permiten precisar la naturaleza constitucional o legal de un determinado asunto:

“La necesidad de distinguir cuándo un asunto o materia es de orden constitucional, y cuándo es de orden legal, hace necesario establecer claros criterios de interpretación que permitan al juez de tutela el cabal cumplimiento de su función protectora de los derechos fundamentales. Algunos de estos criterios son los siguientes:

“a. El juez constitucional debe apreciar si el caso concreto involucra la posible vulneración de uno o varios derechos fundamentales, independientemente de que las actuaciones públicas se viertan en actos jurídicos. En materia de control constitucional, las acciones u omisiones de la autoridad pública o del particular, con prescindencia de su denominación dogmática o legal, constituyen hechos empíricos o datos externos deducibles del respectivo contexto fáctico que deben ser examinados a la luz de los derechos fundamentales.

“b. La conducta de la autoridad pública o del particular sólo debe ser objeto de juicio constitucional si ella vulnera o amenaza directamente un derecho fundamental. La lesión indirecta de un derecho fundamental, como consecuencia de la violación de la ley que lo regula o desarrolla, no es fundamento suficiente para tutelar el derecho, salvo de manera temporal para evitar un perjuicio irremediable. La acción de tutela, por lo tanto, no es procedente en este evento por tratarse de una cuestión de derecho ordinario cuyo control corresponde a otros jueces y tribunales.

“c. La mediatez o inmediatez de la vulneración o amenaza de un derecho constitucional sólo puede apreciarse en las circunstancias concretas del caso. De la índole de la lesión de los derechos depende, a su vez, la aptitud de los mecanismos de defensa judicial existentes para protegerlos (D. 2591 de 1991, art. 6-1º). El juez constitucional deberá, en consecuencia, ponderar los intereses en juego y apreciar si la aducida violación es producto de una lesión

directa de derechos fundamentales – la acción sería, por regla general, procedente -, o de la violación de la ley por una interpretación errónea o una aplicación indebida que, en caso de demostrarse judicialmente, conllevaría sólo a una infracción indirecta de la Constitución – hipótesis en la que la acción debe en principio rechazarse por improcedente -. (...)”¹

3. El Juez de tutela en segunda instancia estima que debe establecerse si los actores son titulares de los derechos laborales consagrados en normas legales, antes de concluir si el no reconocimiento de éstos, viola sus derechos constitucionales fundamentales. El planteamiento que el fallador hace del problema jurídico es acertado, en el sentido de que para verificar la existencia de una violación de derechos fundamentales, es necesario resolver previamente el conflicto sobre la aplicabilidad de los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994 a los peticionarios. El correcto entendimiento del alcance de las normas legales invocadas en el proceso – en cuanto a sus destinatarios, al régimen salarial general o especial que regulan, al carácter obligatorio u opcional del mismo según se trate de funcionarios nuevos o antiguos y al nivel salarial justo según el régimen prestacional aplicable a los diferentes empleados -, condiciona íntegramente la hipótesis de la vulneración de los derechos constitucionales alegados.

4. A juicio de la Corte, la controversia sobre el régimen salarial aplicable a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación que no se acogieron a las nuevas disposiciones laborales es, prima facie, un asunto de orden legal, ajeno a la competencia de los jueces de tutela. La discusión en torno a la debida interpretación de normas de inferior jerarquía que consagran derechos legales no exhibe, en principio, relevancia constitucional directa, que ofrezca un sustento jurídico suficiente con miras a incoar la protección inmediata de los derechos fundamentales.

La hipótesis de una vulneración directa de los derechos fundamentales de los petentes tendría únicamente sustento, y habilitaría el ejercicio de la acción de tutela, si es posible demostrar que la interpretación de las normas realizada por la autoridad pública demandada es ostensiblemente irrazonable, y que la interpretación propuesta por los interesados es la única admisible a la luz del texto constitucional. Bastaría entonces analizar si existe por lo menos una interpretación razonable contraria a la propuesta por los peticionarios para concluir que el problema aquí discutido no es de carácter constitucional sino legal, siendo improcedente la acción de tutela.

Interpretaciones en torno al alcance de los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994

5. Los actores pretenden que se imponga, mediante un pronunciamiento de tutela, una determinada interpretación de la ley: que los Decretos 057 de 1993 y 084 de 1994 les son aplicables, debido a su condición de empleados de la Fiscalía que no se acogieron al régimen salarial y prestacional de la entidad (D.2699 de 1991), ni al régimen especial establecido en desarrollo de la ley 4a. de 1992.

5.1 En relación con el Decreto 084 de 1994, los solicitantes de tutela fundan su pretensión de estar cobijados por ese Decreto en una interpretación literal de su artículo 11, el cual dispone: “Las normas contenidas en el presente Decreto se aplicarán a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación que no optaron por el régimen especial establecido en el Decreto 53 de 1993”.

Ahora bien, una interpretación sistemática de las disposiciones que conforman el Decreto 084 de 1994, en particular del artículo 11 en conexidad con el 14 – que explícitamente deroga el Decreto 052 de 1992- , arroja una conclusión contraria: el Decreto 084 de 1994 sería aplicable, en forma exclusiva, a los funcionarios de la Fiscalía regidos por el régimen salarial y prestacional de la entidad (D. 2699 de 1991, D. 052 de 1992), los cuales no se acogieron al régimen especial del Decreto 53 de 1993. El decreto 084 de 1994 no sería aplicable a los funcionarios de la entidad regidos por el régimen salarial y prestacional ordinario – pese al texto del artículo 11 del D. 084 -, ya que el Decreto 051 de 1993 y el Decreto 104 de 1994 (derogatorio del primero), constituirían la normatividad que los rige en materia de salarios, primas de antigüedad, ascensional, capacitación y demás prestaciones, y no, como estiman los actores, el Decreto 052 de 1993 y sus posteriores reformas.

Esta segunda interpretación no se revela irracional y, por lo tanto, inconstitucional, ya que, de aceptarse la aplicación de las disposiciones salariales establecidas en el Decreto 084 de 1994 a los funcionarios de Fiscalía regidos por el régimen ordinario (con derecho a primas y demás prestaciones), éstos terminarían recibiendo una mayor remuneración por su trabajo que aquellos funcionarios de Fiscalía, con igual cargo y graduación, regidos por el régimen salarial de la entidad (D. 052 de 1993, D.084 de 1994) y que no optaron por el Decreto 053 de 1993, ya que estos últimos no tienen derecho a primas y demás prestaciones sociales

como sí lo tienen los primeros.

Demostrada la existencia de una interpretación alternativa respecto del Decreto 084 de 1994, debe concluirse que el asunto debatido exhibe naturaleza legal y su resolución corresponde a los jueces ordinarios.

5.2 En relación con el Decreto 057 de 1993, los petentes estiman que es discriminatorio que a ellos no se les reconozca el incremento salarial adicional del 2.5% sobre el salario básico mensual al que tienen derecho los funcionarios de la Rama Judicial que tampoco se acogieron al régimen salarial especial establecido en el Decreto 057 de 1993. Consideran que para unos efectos son tratados como funcionarios de la Rama Judicial – en materia de la regulación del régimen salarial ordinario (D.2699 de 1991) y de sus sucesivos reajustes (D. 051 de 1993, D.104 de 1994) – pero para otros, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de optar por el régimen salarial especial (D.053 de 1993), son tratados como funcionarios de la Fiscalía, lo cual es arbitrario.

Los petentes parten de la premisa de que se encuentran colocados en igual situación que los empleados de la Rama Judicial, que tampoco se acogieron al régimen especial promulgado en desarrollo del artículo 14 de la Ley 4 de 1992, razón por la cual tienen derecho a los mismos beneficios, entre ellos, el incremento salarial adicional del 2.5% (D.057 de 1993, art. 17). El Fiscal General de la Nación, por su parte, sostiene que el régimen salarial especial al que podían acogerse los funcionarios de la entidad, tanto los cobijados por el régimen salarial ordinario como los regidos por el régimen salarial de la Fiscalía, era el D. 053 de 1993, por lo que los petentes no pueden pretender que se les aplique el artículo 17 del D. 057 de 1993 para obtener el incremento adicional dispuesto para funcionarios de la Rama Judicial que no optaron por el régimen especial.

La Ley 4a. de 1992, en desarrollo del artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política, señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos – entre ellos los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación –, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. Uno de los propósitos de la ley 4a. consistió en fortalecer la Rama Judicial mediante “el pago de unos salarios adecuados a la importancia del trabajo” y en eliminar la desproporción salarial existente entre los diferentes

servidores públicos de la Rama Judicial², para lo que se propuso facultar al Gobierno para establecer una prima técnica a su favor, de forma que se garantizara un tratamiento más equitativo a los funcionarios de menor grado.

A este respecto, el artículo 14 de la ley 4 de 1992 dispuso:

“ARTICULO 14 ° : El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ó ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Publico delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1º) de enero de 1993.

“Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

“Parágrafo. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad.”

En uso de las facultades conferidas en el artículo 14 de la Ley 4a. de 1992, el Presidente de la República expidió los Decretos 053 y 057 de 1993. El primero tiene como destinatarios a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación. El artículo 2º dispone que “los servidores públicos vinculados a la Fiscalía General de la Nación podrán optar por una sola vez antes del 28 de febrero de 1993 por el régimen salarial y prestacional establecido en el presente decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha.” El segundo va dirigido a los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar. Su artículo 2º establece: “Los servidores públicos vinculados a la Rama Judicial y a la Justicia Penal Militar podrán optar por una sola vez, antes del 28 de febrero de 1993, por el régimen salarial y prestacional establecido en el presente Decreto. Los servidores públicos que no opten por el régimen aquí establecido continuarán rigiéndose por lo dispuesto en las normas legales vigentes a la fecha.”

En principio, es admisible la tesis según la cual el D. 057 de 1993 no es aplicable a los funcionarios de la Fiscalía, por existir una norma expresa que establece un régimen especial (D. 053 de 1993) para los servidores públicos de Fiscalía, bien sean de régimen salarial ordinario (D. 051 de 1993) o de régimen salarial de la entidad (D. 052 de 1993). Adicionalmente, el artículo 11 del Decreto 053 de 1993 dispone que los servidores públicos que tomen la opción establecida en el decreto “no tendrán derecho a las primas de antigüedad, ascensional, capacitación y a las primas y sobresueldos establecidos en los Decretos 1077 y 1730 de 1992”, de lo que se infiere que sus destinatarios eran igualmente los funcionarios de Fiscalía regidos por el régimen salarial ordinario, y no sólo los regidos por el régimen salarial de la entidad.

Ahora bien, a la anterior interpretación se oponen los petentes por considerar que ella discrimina a los servidores públicos de Fiscalía que se rigen por el régimen salarial ordinario respecto de los vinculados a la Rama Judicial, ambos cobijados por el Decreto 051 de 1993, ya que a éstos últimos sí se les reconoce el incremento del 2.5% sobre el salario básico mensual.

A juicio de la Corte, la presunta discriminación auspiciada por la autoridad pública demandada no tiene origen exclusivamente en la interpretación que hace de las normas salariales, sino en la propia normatividad dictada en desarrollo de la Ley 4a. de 1992 que establece un beneficio adicional (D. 057 de 1993, art. 17) para unos funcionarios y no para otros, pese a que, en principio, pertenezcan a una misma categoría salarial. Una y otra actuación, el acto ejecutivo y el acto legislativo, afectan a la generalidad de los servidores públicos con régimen salarial ordinario vinculados a la Fiscalía y su constitucionalidad puede ser controvertida ante las autoridades judiciales competentes.

Varias interpretaciones son admisibles en torno al ámbito de aplicación y a los destinatarios de las normas en comento, por lo que debe ser la justicia contencioso administrativa, y no la jurisdicción constitucional, la llamada a resolver la presente controversia de orden legal. El principio de favorabilidad para el trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho (CP art. 53), no convierte el problema aquí planteado en un asunto constitucional, pese a ser de obligatoria observancia por el juez ordinario en la resolución de los controversias jurídicas concretas.

Improcedencia de la acción de tutela como vía principal

6. Los peticionarios reconocen abiertamente que disponen de otros medios de defensa judicial para obtener la protección de sus derechos. No obstante, sostienen que la acción de tutela es procedente por ser el mecanismo más eficaz para el reconocimiento de sus derechos. Por la vía ordinaria, aducen, tardarían varios años para resolver su situación.

El Juez de primera instancia acoge íntegramente este argumento y considera que obligar a los actores a utilizar la vía contencioso administrativa prolonga en forma “desesperante” la efectividad del derecho reclamado.

El argumento de autoridad traído a colación por la parte y el Juez de instancia es irrelevante para el caso en estudio. Los derechos presuntamente desconocidos con la conducta omisiva de la autoridad pública son definitivamente de rango legal. La violación de derechos fundamentales, de haberse producido, sería indirecta o consecutiva y no, como se pretende, inmediata y manifiesta. De aceptarse la procedencia de la acción de tutela en estos casos, por ser el medio de defensa más eficaz, ésta vendría a sustituir a la casi totalidad de las acciones y recursos legales.

Sobre la improcedencia de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos litigiosos de rango legal, la Corporación ha sostenido:

“Un pronunciamiento orientado a dar cabal satisfacción a las pretensiones del peticionario, rebasa el ámbito de la competencia del Juez de tutela, ... pues fuera de carecer de competencia para ello, no cuenta con los elementos de juicio indispensables a la finalidad de resolver sobre los derechos por cuyo reconocimiento y efectividad se propende. En este sentido los fallos emitidos en materia de acción de tutela no tienen virtualidad para declarar derechos litigiosos, menos aún cuando de estos se predica su carácter legal.”⁴

El reconocimiento de derechos legales litigiosos, en este caso, el derecho a un incremento salarial adicional y a una específica escala de salarios, debe, por tanto, plantearse ante los jueces ordinarios competentes.

Improcedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio

7. El Juez de segunda instancia asume que los peticionarios interponen la acción de tutela

como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, ya que reconocen la existencia de otros medios de defensa judicial pero aducen que no son tan eficaces. La inminencia, urgencia y gravedad del perjuicio irremediable – requisitos exigidos para que proceda la acción de tutela como mecanismo transitorio⁵ –, están plenamente demostradas, a juicio del fallador, en virtud del carácter alimentario de los derechos salariales reclamados, cuya efectividad sería “ficticia” de verse obligados a esperar hasta la finalización de un proceso ordinario.

7.1 La inminencia del perjuicio que podrían sufrir los peticionarios, debido a la omisión de la autoridad pública de cancelarles el incremento salarial adicional del 2.5 % según el D. 057 de 1993 y de ajustarles el salario según la escala salarial dispuesta en el D.084 de 1994, no es de ninguna manera evidente. Estos perciben desde hace dos años una remuneración sin el indicado incremento adicional, lo cual, si bien puede ser injusto e ilegal, no representa un perjuicio inminente, menos aún, si la existencia de un derecho al mencionado porcentaje es de suyo incierto y depende, precisamente, de la definición judicial respectiva.

7.2 La urgencia de la intervención del Juez de tutela para evitar el daño a los peticionarios tampoco es manifiesta. La relación que se entabla entre la necesidad del reconocimiento inmediato de los derechos legales y el derecho fundamental a la subsistencia, dado el “carácter alimentario” del salario básico, proyecta la idea que de no autorizarse el aumento respectivo, los actores se verían compelidos a la indigencia, situación hipotética que parece más un exceso retórico que una realidad fáctica y jurídica. Actualmente los actores no reciben el mayor salario a que dicen tener derecho, y no por ello están en peligro los medios materiales mínimos que les posibilitan una existencia digna (derecho a la subsistencia). Tampoco es posible afirmar que se les imparte un trato discriminatorio, ya que pueden existir razones legales compatibles con el orden constitucional – factores salariales y prestacionales – que expliquen la diversidad de trato entre los diferentes servidores públicos vinculados a la Fiscalía, y de éstos y los funcionarios de la Rama judicial que no se acogieron al régimen especial dictado en desarrollo de la Ley 4a. de 1992.

Conclusión

8. Los derechos cuyo reconocimiento pretenden los petentes son de rango legal. En el evento de presentarse una vulneración de sus derechos fundamentales en virtud de la interpretación

y aplicación de las normas legales, ella sería indirecta o consecuencial. La controversia sobre la normatividad aplicable debe ser resuelta por la justicia contencioso administrativa, de conformidad con la Constitución y las leyes. La acción de tutela es improcedente por disponer de otros medios de defensa judicial. Tampoco se encuentra demostrado que la tutela deba concederse como mecanismo transitorio. Por el contrario, el perjuicio que pueden estar sufriendo los peticionarios no es irremediable. La declaración judicial de reconocimiento de sus derechos legales puede evitar que el presunto perjuicio que actualmente sufren los petentes adquiera el carácter de irremediable.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias del 20 de junio y del 14 de julio de 1994, proferidas por el Juzgados 11 Civil Municipal y por el Juzgado 6 Civil del Circuito de Medellín, respectivamente.

SEGUNDO.- DENEGAR la acción de tutela interpuesta por los señores Iris Urrego Puerta, Alvaro Estrada Giraldo, Jorge Orlando Chaverra Pérez, José Urípides Méndez Ruiz, Beatriz Elena Sánchez Ospina, Gustavo de Jesús Restrepo Henao, Fabio de J. Gaviria Sánchez, Luis Emilio Grisales Grisales, Efrén de Jesús Saldarriaga Londoño, Alberto Nicolás Salazar Ocampo, Daniel Antonio Pulgarín Pulgarín, Miguel Angel Arias, Fanor Antonio Carpió Cataño, José Alcides Giraldo Montes, Hugo Fernando Castañeda Arenas, Nelly del Carmen Marín Gil, María Eugenia García, Amparo Velázquez Laverde, Carlos Mario Cortés Pimienta, Luis Octavio Muñoz Montoya y Miguel Angel Mora Salgar, contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia.

TERCERO.- LIBRESE comunicación al Juzgado 11 Civil Municipal de Medellín, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994)).

1Corte Constitucional. Sentencia T-098 de 1994

2Ponencia para primer debate al proyecto número 32 del Senado de la República. Senador Gabriel Melo Guevara. Anales del Congreso Año XXXV No. 28. pág. 3 Febrero 25 de 1992

3Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 1992.

4Corte Constitucional. Sentencia T-279 de 1993

5Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1993