

Sentencia No. T-565/94

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

Ref.: Expediente T- 44011

Actor: ANTONIO OMAR BEDOYA NOREÑA

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

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela número T-44011 promovido por ANTONIO OMAR BEDOYA NOREÑA, contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia.

ANTECEDENTES

1. ANTONIO OMAR BEDOYA NOREÑA interpone acción de tutela contra el Jefe Financiero y Administrativo de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia, doctor Vicente Fernández, con fundamento en los siguientes hechos.

2. El peticionario es empleado de la Fiscalía General de la Nación. Afirma que no se acogió al nuevo régimen laboral regulado en el Decreto 2699 de 1991 - Estatuto Orgánico de la Fiscalía -, sino que optó por continuar con el régimen laboral correspondiente a los antiguos funcionarios de Instrucción Criminal, según la facultad establecida en el artículo 64, parágrafo, numeral 3.

3. El actor considera que se vulneran sus derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad y a una vida digna, 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. Manifiesta 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. El peticionario interpone 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. Solicita se ordene al Jefe Financiero y Administrativo de la Fiscalía cancelarle el 2.5% mensual sobre la asignación devengada con retroactividad al 1º de Enero de 1993. Pretende igualmente 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 repetirse esa conducta.

7. El Juzgado 13 Civil Municipal de Medellín, mediante auto de junio 8 de 1994, admitió la solicitud de tutela y dispuso notificar la decisión al funcionario demandado y requerirlo para que suministrara la información relacionada con los pagos efectuados al actor desde el 1º de enero de 1994 hasta la fecha.

8. El Director Seccional Administrativo y Financiero de Medellín, Juan Vicente Fernández Barroso, mediante oficio DAF 001168 de junio 10 de 1994, informa al Juez 13 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 memorial 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.”

9. El petente declara que trabajó durante aproximadamente 17 años en los Juzgados Penales y de Instrucción Criminal, y que a partir del 1º de julio de 1992 se incorporó a la Fiscalía como empleado de grado 10, con sueldo básico de \$245.000,00 para el año 1994, siendo su asignación básica anterior aproximadamente de \$203.000,00 pesos. Estima que el pago de su salario no se efectúa legalmente, como lo dispone el decreto 84 de 994 que establece un sueldo básico de \$410.710,00 pesos para el grado 10, “lógicamente incrementado por primas de antigüedad en un 90%”. A su juicio, debe aplicársele el Decreto 84 de 1994, ya que no se acogió al régimen salarial del Decreto 53 de 1993, tal y como dispone el mencionado decreto. En relación con el incremento salarial adicional del 2.5% al que hace mención el Decreto 57 de 1993, sostiene que no sabe si tiene derecho al mismo.

10. El Juzgado 13 Municipal de Medellín, mediante sentencia de junio 22 de 1994, niega por improcedente, la tutela solicitada. Aduce el fallador que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de los derechos y no alternativo o adicional de la víctima, ni apropiado para ejercer control jurisdiccional de las actuaciones administrativas, salvo que se trate de su ejercicio cautelar. Invoca el artículo 2º del Decreto 306 de 1992, en el que se establece la improcedencia de la acción de tutela con el fin de hacer respetar derechos de rango legal o hacer cumplir leyes, decretos o normas de inferior jerarquía. Para este objetivo, la Constitución ha consagrado la acción de cumplimiento (CP art. 87). Su aplicación, no obstante, requiere de desarrollo legal, sin que por ello sea admisible el ejercicio de la acción de tutela en el presente caso. Por último, el Juez de tutela sostiene que “la acción de tutela no puede ser entendida como CAUTELA, si es promovida para impugnar un acto administrativo ..., siendo que para el efecto el ordenamiento jurídico consagra la ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO”.

“De otra parte, atendidas las circunstancias concretas del solicitante – cuyo sustento familiar depende de su trabajo – es evidente que someter la reclamación de 17 días de salario no pagados al desarrollo de un proceso laboral administrativo, se revela como una exigencia irrazonable, dadas la cuantía mínima de la pretensión, su duración y el costo asociado a la representación judicial, a lo que se añade la ausencia de conflictividad que apareja el

fundamento de su pretensión y el reconocimiento de su derecho. La Sala considera que los anotados elementos de hecho que concurren en el presente caso, por su carácter singular y excepcional, conducen a admitir la procedencia de la acción de tutela que de otro modo no podría prosperar.”

12. El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín, mediante sentencia del 21 de julio de 1994, revocó la sentencia impugnada. En su lugar, tuteló los derechos fundamentales a la subsistencia, a la vida digna, al trabajo y la igualdad del peticionario y ordenó al Director Administrativo y Financiero de la Fiscalía, Seccional de Antioquia, disponer lo necesario para efectuar al peticionario el pago del incremento salarial adicional del 2.5 % sobre su asignación básica mensual desde el 1º de enero de 1993, según el artículo 17 del Decreto 057 de 1993, y el salario y prestaciones desde el 1º de enero de 1994 de acuerdo con el decreto 084 de 1994.

En relación con la procedencia de la acción de tutela, el fallador de segunda instancia estimó que “puede adelantarse a pesar de la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que decida el asunto, en razón de que, dadas las circunstancias del solicitante, esta acción es un mecanismo más eficaz para la protección de sus derechos fundamentales”.

Para decidir, el Juez de segunda instancia se basa en una sentencia sobre la misma materia, proferida por el Juez Sexto Civil del Circuito el 14 de julio de 1994, en la que se tutelaron los derechos a la igualdad y a la subsistencia de IRIS URREGO PUERTA y veinte personas más, vulnerados por las omisiones del Director Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia. Según la providencia citada, el desconocimiento de los derechos legales de los peticionarios se evidencia en la inaplicación de los D.57 de 1993 y D.84 de 1994 que regulan el régimen salarial que los rige, conducta omisiva que viola de manera directa sus derechos fundamentales.

13. Mediante oficio OJ-00992 del 10 de agosto de 1994, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Fiscalía General de la Nación, solicita a la Corte revisar la sentencia proferida por el Juez 5o. Civil del Circuito de Medellín, debido a que, a su juicio, se aparta del ordenamiento legal y causa 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.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Precisión preliminar

1. La acción de tutela interpuesta por el peticionario, señor ANTONIO OMAR BEDOYA NOREÑA, contra el Jefe Administrativo y Financiero de la Fiscalía General de la Nación, Seccional Antioquia, es sustancialmente igual a la incoada por IRIS URREGO y veinte personas más, la cual fue resuelta inicialmente por el Juez 11 Civil Municipal de Medellín y confirmada por el Juez Sexto Civil del Circuito de la misma ciudad. Estos fallos fueron, a su vez, revisados y revocados por la Corte Constitucional, mediante sentencia T-564 de diciembre seis (6) de 1994 (expediente T-43816), que se transcribe a continuación en la parte pertinente:

“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 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 Judicial¹, 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 14º : 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.

“Las anteriores tesis hacen eco de una cita aislada de la jurisprudencia constitucional: “(...) el otro medio de defensa judicial a disposición de la persona que reclama ante los jueces la protección de sus derechos fundamentales ha de tener una efectividad igual o superior a la de la acción de tutela para lograr efectiva y concretamente que la protección sea inmediata”² .

“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:

“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 transitorio⁴ –, 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.”

Precisiones respecto de los fallos de instancia

2. Sostiene el Juez de primera instancia que “la acción de tutela no puede ser entendida como cautela, si es promovida para impugnar un acto administrativo”. Quiere con ello aseverar que la utilización de la tutela como mecanismo transitorio es improcedente contra actos administrativos. Esta afirmación riñe con el artículo 8º del D. 2591 de 1991 y recorta la protección constitucional de los derechos fundamentales. En efecto, la citada norma dispone que la acción de tutela procede, pese a que el afectado pueda disponer de otros medios de defensa judicial, para evitar un perjuicio irremediable. En este sentido, la acción de tutela puede ser ejercida conjuntamente con la acción de nulidad o con las acciones procedentes ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por consiguiente, excluir la posibilidad del ejercicio de esta acción constitucional, en su modalidad de mecanismo transitorio, contra actos administrativos, pese a la necesidad de impedir un perjuicio irremediable en forma inmediata, denota una visión excesivamente formal del acceso a la administración de justicia que soslaya el fin esencial de la defensa de los derechos fundamentales (CP arts. 86, 228; D. 2591 de 1991, art. 8º).

3. En relación con la sentencia de segunda instancia, además de las consideraciones de la sentencia antes transcrita, cabe anotar que el juzgador justifica la procedencia de la acción de tutela como vía principal, y no simplemente transitoria, en el hecho de que “dadas las circunstancias del solicitante, esta acción es un mecanismo más eficaz para la protección de los derechos fundamentales”. En apoyo de su tesis cita jurisprudencia de esta Corporación en la que se afirma que “someter la reclamación de 17 días de salario no pagados al desarrollo de un proceso laboral administrativo, se revela como una exigencia irrazonable, dadas la cuantía mínima de la pretensión, su duración y el costo asociado a la representación judicial, a lo que se añade la ausencia de conflictividad que apareja el fundamento de su pretensión y

el reconocimiento de su derecho” (Sentencia T-420 de 1993).

En el presente asunto, el Juez de tutela no especifica cuáles son las circunstancias en que se encuentra el solicitante – compartidas por numerosas personas que también están vinculadas a la Fiscalía General de la Nación mediante el régimen salarial y prestacional ordinario – que amenazan de manera grave e inminente sus derechos fundamentales. No basta que el fallador aduzca, en abstracto, la existencia de una situación fáctica especial, o cite jurisprudencia anterior que, analizada más detenidamente, permite concluir que se refiere a una situación diferente. La simple remisión a sentencias sobre la materia no releva al juzgador del deber de apreciar en concreto la existencia de otros medios de defensa “en cuanto a su eficacia, atendidas las circunstancias en que se encuentra el solicitante” (D. 2591 de 1991, art. 6º-1).

DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 21 de julio de 1994, proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín.

SEGUNDO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en la presente providencia, la sentencia de junio 22 de 1994, proferida por el Juzgado 13 Municipal de Medellín.

TERCERO.- LIBRESE comunicación al Juzgado Quinto Civil del Circuito 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

Secretaria General

(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)).

1 Ponencia 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

2 Corte Constitucional. Sentencia T-414 de 1992.

3 Corte Constitucional. Sentencia T-279 de 1993

4 Corte Constitucional. Sentencia T-225 de 1993