COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/784/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/784/02
Expediente	—
Fecha	2001-12-28
Sala	Sala Tercera de Revisión
Magistrado ponente	Dr MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela
- Accion De Tutela Transitoria
- Gobierno Nacional
- /Juez De Tutela

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Agudelo Romero y otros, y de Milton García Cifuentes, contra la Alcaldía Mayor Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil dos (2002) La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada

Texto completo

T-784-02 REPÚBLICA DE COLOMBIA Sentencia T-784/02 ACCION DE TUTELA -Procedencia excepcional pago de acreencias laborales ACCION DE TUTELA TRANSITORIA -Improcedencia incremento salarial para servidores públicos GOBIERNO NACIONAL -Formulación anual del presupuesto y ley de apropiaciones /JUEZ DE TUTELA -Imposibilidad de modificar presupuesto para incremento salarial de servidores públicos Reiteración de Jurisprudencia Referencia: expedientes T-597336 y T-605882 (acumulados) Acciones de tutela de Ligia Agudelo Romero y otros, y de Milton García Cifuentes, contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil dos (2002) La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente SENTENCIA en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado 37 Penal del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela promovida por Ligia Agudelo Romero y otros contra la Alcaldía Mayor de Bogotá (expediente T-597336), y el fallo adoptado por el Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela interpuesta por de Milton García Cifuentes también contra la Alcaldía Mayor de Bogotá (expediente T-605882). Los expedientes fueron escogidos para revisión por medio del auto de junio 17 de 2002 proferido por la Sala de Selección Número Seis y por medio del auto de julio 2 de 2002 proferido por la Sala de Selección Número Siete, respectivamente, y repartidos a la Sala Tercera de Revisión.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos (Proceso T-597336) Ligia Agudelo Romero, William Bustamante Barrios, Jaime Díaz Correa, Piedad Consuelo Duarte Nieto, Blanca Cecilia Latorre Romero, Edgar Macías Mesa, Lucy Dariela Mantilla

Pardo, Julio César Niño Rico, Álvaro Ortíz Amézquita, Ancizar Patiño Guevara, Luz Stella Prado Saavedra, Janeth Adela Portilla Praga, Fenita Romero Camargo, Rosalba Rubiano Piñeros y María Alcira Ruíz González, interpusieron, cada uno, acción de tutela el 20 de diciembre de 2001, contra la Alcaldía Mayor de Bogotá, por considerar que la decisión adoptada por dicha entidad de negarse a hacer un aumento salarial para los grados 05 y 06 del nivel administrativo de la Personería Distrital, viola los derecho constitucionales a la igualdad, al trabajo en condiciones dignas y justas y al salario móvil. Los hechos que sirven de fundamento al amparo solicitado son los siguientes:

1.1. Los accionantes se desempeñan como funcionarios de la Personería Distrital, en donde, afirman ellos, siempre se había producido el correspondiente aumento salarial que compensaba el trabajo prestado a la mencionada Entidad Distrital en forma equitativa, digna y justa.

1.2. Indican que en virtud del artículo 118 de la Constitución, "la Personería de Bogotá es un Órgano de Control que hace parte del Ministerio Público, dotada de autonomía administrativa y financiera conforme a lo ordenado por el artículo 104 del Decreto Ley 1421 de 1993 lo que determina su independencia y autonomía frente a la administración central y descentralizada del Distrito Capital." 1.3. En 1993 el Consejo de Bogotá expidió el Acuerdo 34, por medio del cual se reestructuró la Personería de Bogotá fijando para tal efecto su planta de personal y escala salarial para cada uno de sus cargos, la cual se ha venido ajustando anualmente para mantener el poder adquisitivo del salario y generar las condiciones para mejorar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias.

1.4. A pesar de lo anterior, sostienen los accionantes, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 889 del 23 de noviembre de 2001, por el cual se fija el incremento salarial para los empleados públicos de la Personería Distrital de Bogotá , determinando de manera injusta e inequitativa en el artículo primero un incremento salarial ponderado para los diferentes niveles, sin importar si estos se encuentran o no por debajo del grupo de servidores que tienen derecho a una protección reforzada, además de fijar en el parágrafo de dicha norma que: "No se establece aumento salarial para los grados 05 y 06 del nivel administrativo de la Personería Distrital en cumplimiento de lo establecido por el artículo 3° del decreto 1492 del 19 de julio de 2001." 1.5. El referido Decreto se fundamentó, a su juicio, sobre una equívoca interpretación de la sentencia de la C-1604 de 2001 de la Corte Constitucional, y en el Decreto reglamentario 1492 de 2001 expedido por el Presidente de la República. Dicen las demandas: "En la parte considerativa del decreto del Alcalde se dice que la Administración Distrital efectuó el cálculo del promedio ponderado de los salarios del sector central del Distrito, para diferenciar el grupo de servidores con protección reforzada, estableciéndose dicho valor en la suma de un millón quinientos treinta y cuatro mil quinientos treinta y dos pesos ($1.534.532).

1.6. Los accionantes alegan encontrarse en los grupos de servidores con protección reforzada toda vez que devengan salarios inferiores al promedio ponderado. Por lo cual, consideran que el Alcalde Mayor de Bogotá les negó la posibilidad de recuperar la pérdida del poder adquisitivo del salario (8.75% incremento I.P.C. del 2000) y, en el caso de los funcionarios grado 05 y 06, además decretó que no tienen derecho a incremento alguno, contrariando sus derechos constitucionales.

Lista de accionantes proceso T-597336 Accionante Cargo en Personería Distrital Sueldo Aumento Ligia Agudelo Romero Secretaria 540 (grado 06) $1.250.184 0% William Bustamante Barrios Auxiliar administrativo 550 (grado 04) $1.148.506 1.25% Jaime Díaz Correa Secretario 540 (grado 04) $1.148.506 1.25% Piedad Consuelo Duarte Nieto Secretaria 540 (grado 06) $1.250.184 0% Blanca Cecilia Latorre Romero Auxiliar administrativa 550 (grado 06) $1.250.184 0% Edgar Macías Mesa Auxiliar administrativo 550 (grado 04) $1.148.506 1.25% Lucy Dariela Mantilla Pardo Secretaria 540 (grado 06) $1.250.184 0% Julio César Niño Rico Auxiliar administrativo 550 (grado 04) $1.148.506 [1] 1.25% Álvaro Ortíz Amézquita Secretario 540 (grado 06) $1.250.184 0% Ancizar Patiño Guevara Auxiliar administrativo 550 (grado 03) [2] $1.137.776 3.50% Luz Stella Prado Saavedra Auxiliar administrativa 550 (grado 06) $1.250.184 0% Janeth Adela Portilla Praga Secretaria 540 (grado 06) $1.250.184 0% Fenita Romero Camargo

Auxiliar administrativa 550 (grado 05) $1.180.131 0% Rosalba Rubiano Piñeros Secretaria 540 (grado 04) $1.148.506 1.25% María Alcira Ruíz González Secretaria 540 (grado 06) $1.250.184 0% 2. Argumentos de la demanda y solicitud (Proceso T-597336) Los accionantes pretenden que se le tutelen sus derechos al trabajo en condiciones dignas y justas, a la igualdad, a la dignidad humana y a un salario móvil y digno, por lo que solicitan que el juez de tutela ordene al Alcalde Mayor de Bogotá que en el término de 48 horas les sea reconocido y pagado el incremento salarial retroactivo, ordenado por la Constitución, según lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-1064 de 2001. Las demandas se fundaron en los siguientes argumentos:

2.1. Los accionantes interpusieron las demandas como mecanismo de defensa transitorio, pues consideran que si bien existen otros medios de defensa judicial como las acciones de nulidad y de restablecimiento del derecho, su trámite y decisión no se producen de manera inmediata, lo cual determinará que los efectos nocivos e injustos de la decisión del Alcalde Mayor de Bogotá se prolonguen en el tiempo, e impidan que de manera inmediata se recupere la pérdida del poder adquisitivo del salario de cada uno de ellos, deteriorando así su calidad de vida y la de sus familias.

2.2. Fundándose en la sentencia de unificación proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional SU-995 de 1999, de la cual transcriben un aparte en las demandas, los accionantes señalan que la tutela es procedente para hacer reivindicaciones en materia salarial como la defendida por ellos.

2.3. En su demanda, alegan que la Alcaldía Mayor no sólo está desconociendo el artículo 25 de la Carta Política donde se consagra el derecho fundamental al trabajo en condiciones “dignas y justas”, sino también el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (diciembre de 1948), según el cual toda persona tiene derecho a una remuneración “equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana”. También vulnera el artículo 7° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley 74 de 1968) según el cual se reconoce el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren una remuneración que proporcione un “salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie”.

2.4. Indican que la Corte Constitucional ha considerado que en economías inflacionarias como la nuestra, la pérdida del poder adquisitivo de la moneda causa necesariamente la disminución real de los ingresos, en la medida en que permanezca el salario inmodificable en un período, implicando de igual forma un enriquecimiento sin causa de parte del patrono (en este caso la Administración Distrital), por tener estar obligado a dar un pago cada vez menor, debido a la omisión de reconocer el incremento del salario básico, a cambio de la misma cantidad y calidad de trabajo.

2.5. Sostienen que el Alcalde Mayor dispuso el incremento del salario de los empleados públicos de la Personería Distrital de los niveles directivo, asesor, profesional, administrativo y operativo con distintos porcentajes, excluyendo injustificadamente a algunos funcionarios (grados 05 y 06) y aumentando el salario de otros por debajo de lo que les correspondía, disminuyendo así, en ambos casos, el poder adquisitivo del salario.

2.6. Señalan que con relación a los salarios la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones, en la que ha considerado entre otras cosas: (1) “(…) que el patrono no puede fijar de manera arbitraria los salarios de sus empleados, preferir o discriminar a algunos de ellos, hallándose todos en igualdad de condiciones.” (SU-519 de 1997); y (2) “(…) que la remuneración del trabajo debe ser móvil, es decir, está llamada a evolucionar proporcionalmente, de acuerdo con el costo de la vida.” De tal suerte que para aquellos funcionarios a los que no se les aumentó el salario se les desconoció abiertamente su derecho, y para aquellos que se les aumentó por debajo de lo que les correspondía, se les afectó gravemente.

2.7. Los accionantes consideran también que se desconoce el derecho a la igualdad (artículo 13), pues mientras se propicia el incremento salarial para los niveles de mayores condiciones y recursos (directivo, asesor y ejecutivo), da

origen a un correlativo empobrecimiento para determinado grupo de servidores de condiciones económicas muy inferiores, a los que o no se les aumentó o se les aumentó en menor porcentaje que a los caragos de mayores ingresos, ampliando así la brecha económica entre los primeros y éstos dos últimos grupos.

2.8. Finalmente, señalan que en la sentencia C-1064 de 2001, la cual tiene efectos erga omnes , se indicó que el reajuste salarial debe cubrir a todos los empleados y trabajadores al servicio de las ramas y entidades comprendidas por la ley anual, lo que significa en términos prácticos que todos ellos deben recibir un aumento salarial en el periodo regulado por dichas leyes, es decir, la vigencia fiscal que se inició el primero de enero de 2001 y termina el 31 de diciembre del mismo año.

3. Comunicación de la Personería de Bogotá (Proceso T-597336) El Juzgado 28 Penal Municipal de Bogotá, despacho judicial al que correspondió conocer las acciones de tutela en cuestión, ofició al Alcalde Mayor de Bogotá el 28 de diciembre de 2001, para que remitiera información acerca de los accionantes y para que participara dentro del proceso. La Alcaldía, por intermedio del Director de la Oficina de Asuntos Judiciales, decidió remitirle la solicitud a la Personería Distrital, en virtud del artículo 33 del Código Contencioso Administrativo.

El 3 de enero de 2002, la Personería de Bogotá, D.C., participó por intermedio del Jefe de Unidad de Recursos Humanos en el proceso en cuestión, remitiendo un escrito en el que, en primer lugar, hizo una relación de todos los accionantes indicando su situación laboral y salarial, y en segundo lugar, sostuvo que la actuación administrativa de la Personería Distrital se limitó a darle cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Decreto 889 del 23 de noviembre de 2001, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

4. Sentencia de primera instancia (Proceso T-597336) En sentencia del 14 de enero de 2002, la Juez 28 Penal Municipal de Bogotá concedió el amparo solicitado a los funcionarios a los que no se les había aumentado en porcentaje alguno el salario, por considerar que la Alcaldía Mayor de Bogotá desconoció los derechos a un trabajo en condiciones dignas y justas y a la igualdad de los accionantes. En los demás casos, la Juez negó el amparo solicitado. La decisión se fundó en las siguientes consideraciones.

4.1. En primer lugar, la sentencia establece que la tutela era procedente, pues considera que el otro medio de defensa judicial con el que cuentan los accionantes no garantiza cabalmente la defensa de los derechos invocados, razón que según la jurisprudencia constitucional justifica la procedencia de la acción de tutela.

[3] Al respecto dice la sentencia de instancia, “(…) haciendo una interpretación de la demanda, no es el acto administrativo (lo) atacado, sino la omisión del Alcalde de incrementar los salarios a los actores en términos de igualdad, de dignidad humana y atendiendo el principio del salario vital y móvil.

En el caso concreto por tratarse de un acto administrativo, el medio de defensa sería demandar la nulidad ante el Consejo de Estado, situación que no surtiría efectos concretos y prácticos para los accionantes, pues no puede invocarse la nulidad y restablecimiento del derecho por la naturaleza misma de la acción y porque la decisión de acogerse (a) las pretensiones se limitaría a sacar de la vida jurídica el acto demandado.

Debiéndose considerar la eficacia de otro mecanismo de defensa judicial, si se aceptase que la omisión de la administración constituye una vía de hecho la acción ordinaria sería la reparación directa, ante la jurisdicción contenciosa administrativa cuyo trámite es largo y dispendioso y no permitiría el amparo inmediato del derecho violado, ya que no es un medio idóneo o apto para hacer cesar la omisión, además porque este mecanismo no es igual ni más eficaz que la tutela y en el caso de estudio es inminente, porque el sueldo se está causando y la medida que se llegue a tomar cesaría el perjuicio, pero no la pérdida del valor adquisitivo del salario (que) es lo que constituye el daño.” 4.2. Con relación a aquellos funcionarios que por pertenecer a los grados 05 y 06 no recibieron algún aumento de sueldo, la sentencia señala, “(…) aparece incuestionable para este estrado judicial, el desconocimiento que el Alcalde Distrital ha

realizado vulnerando y amenazando los derechos de los accionantes, al decidir congelarle sus salarios en este año, contraviniendo lo normado por el artículo 53 de la C.N., que prevé el principio del salario vital y móvil, y por tal condición por ningún motivo puede el patrono (público y privado) congelar la remuneración de sus trabajadores.

Por lo tanto, no es posible mantenerle estáticos sus ingresos, ya que atenta flagrantemente contra su derecho fundamental a mantenerlos sin pérdida del poder adquisitivo, el cual se genera con ocasión del fenómeno inflacionario." Adicionalmente, indica que el trato diferencial que se les da a este grupo constituye una discriminación, pues al no ser razonable constituye un desconocimiento del derecho a la igualdad. Dice el fallo, "Para efectos del aumento salarial que fijó el Alcalde mediante el D.889/2001, incrementó los salarios en diferentes proporciones y expresamente discriminó a los accionantes, favoreciendo así a quienes devengaban una remuneración superior y a otros que estaban por debajo de dicho sueldo; sin que se vislumbre un fin que justifique la adopción de dicha medida." 4.3. Finalmente, y luego de contemplar ampliamente lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-1064 de 2001, la Juez 28 Penal Municipal de Bogotá decidió no conceder el amparo solicitado a aquellos funcionarios de grados diferentes a los grados 05 y 06, por cuanto sus salarios sí habían sido aumentados. Con respecto a los accionantes a los que sí se les concedió la tutela, el despacho judicial resolvió ordenar al Alcalde Mayor de Bogotá, que en un término de 48 horas, restableciera los derechos conculcados a los accionantes.

5. Impugnación (Proceso T-597336) El 18 de enero de 2002 la Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio del Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Secretaría General, impugnó el fallo de la Juez 28 Penal Municipal, por considerar que el Decreto 889 del 23 de noviembre de 2001 vulneró los derechos a un trabajo en condiciones dignas y justas y el derecho a la igualdad.

5.1. En primer lugar, frente a la acusación de haber desconocido el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas, a partir de la no observancia del principio del salario mínimo vital y móvil, se alegó que:

"Para el caso concreto objeto de acción de tutela, debe considerarse que este principio se complementa con la expresión según la cual esa remuneración debe ser también proporcional a la cantidad y a la calidad del trabajo .

En este sentido, (…) en el Distrito Capital, cargos correspondientes a niveles jerárquicos con mayores responsabilidades y requisitos para el desempeño de sus funciones tienen asignaciones básicas mensuales inferiores a los cargos del nivel administrativo, grados 05 y 06 de la Personería Distrital" (acento fuera del texto) En el texto de la impugnación se presenta una relación de los cargos de diversos grados de los niveles administrativo, ejecutivo, profesional y técnico [4] de la Personería, el Sector Central, la Contraloría de Bogotá y el Concejo de Bogotá, indicando en cada caso la asignación salarial para el año 2000, el incremento, si lo hubo, la asignación salarial para el año 2001, y el número de funcionarios que ocupan.

[5] Con base en dicha información se concluye que "en el Sector Central de la Administración, 2.196 funcionarios, entre los niveles ejecutivo, profesional y técnico, devengan una asignación básica mensual inferior a la percibida por los funcionarios del nivel administrativo grado 06 y 05 de la Personería, igual situación presentan 302 funcionarios de la Contraloría de Bogotá y 10 funcionarios del Concejo." 5.2. En cuanto al derecho a la igualdad la Alcaldía sostuvo lo siguiente, "(…) con la decisión del Alcalde, a través de la expedición del decreto 889 del 23 de noviembre de 2001, se dio un tratamiento diferente a los accionantes, mas no discriminatorio, toda vez que el Alcalde, en cumplimiento de un precepto legal y constitucional, dispuso el incremento salarial para los servidores de la personería distrital, sin prever aumento alguno, frente a los funcionarios del nivel administrativo de los grados 05 y 06, quienes a la fecha del aumento, percibían una remuneración básica mensual, superior a los topes máximos señalados por el Presidente de la República, mediante los decretos 1492 y 2714 de 2001." [6] Sobre la base de considerar empleos equivalentes a aquellos que tienen funciones iguales o similares y que para su ejercicio se exigen requisitos de estudio y de experiencia iguales o similares,

se indicó que en el sector Central, de acuerdo con los manuales de funciones de las entidades, 139 cargos se pueden considerar equivalentes a los empleos del nivel administrativo grado 06 de la Personería de Bogotá, y todos ellos devengan una asignación básica mensual inferior, entre un 27.5% y un 54% menos;

y 570 cargos se pueden considerar similares a los empleos del nivel administrativo grado 05 de la Personería de Bogotá, y todos ellos devengan una asignación básica mensual inferior, entre un 47% y un 77% menos. Concluye entonces la Alcaldía, “Teniendo en cuenta que la igualdad se debe predicar respecto a empleos equivalentes, en términos a requisitos de estudio y experiencia y funciones, es claro que el principio de igualdad no se ha vulnerado, ya que los funcionarios accionantes, desempeñando funciones y acreditando requisitos iguales a funcionarios del sector central y de otros órganos de la Administración Distrital, devengan asignaciones básicas mensuales superiores a éstos.” Aplicando el test de razonabilidad , metodología de análisis empleada por la jurisprudencia constitucional para analizar las eventuales violaciones al derecho a la igualdad, se considera que la decisión del Alcalde no constituye un trato discriminatorio, por cuanto (1) los casos supuestamente iguales contemplan supuestos de hecho diferentes, (2) el trato diferente se funda en la búsqueda de una finalidad válida constitucionalmente, (3) la norma es eficaz para obtener el fin propuesto, y (4) no se trata de una medida desproporcionada.

5.2.1. Partiendo de la base de que los posibles grupos objeto de comparación son, por una parte, los funcionarios administrativos distritales de grados 05 y 06 a los que no se les aumentó el sueldo, y, por otra parte, aquellos funcionarios que desempeñan cargos equivalentes - según sus funciones y requisitos exigidos para su desempeño - a los que sí se les aumentó el sueldo, la Alcaldía sostiene que no se trata de situaciones que merezcan un trato igual, pues en realidad los supuestos de hecho en uno y otro caso son diferentes. Dijo al respecto, “(…) Por un lado tenemos a un grupo de funcionarios que a pesar de compartir con los accionantes un nivel jerárquico igual, unas responsabilidades, unos requisitos y unas funciones similares, no se encontraban a la fecha del incremento salarial, en situaciones idénticas respecto al monto de su remuneración básica mensual.” 5.2.2. Con relación a la finalidad buscada por el Alcalde al expedir el Decreto 889 de 2001, mediante el cual se determinó que los funcionarios distritales del nivel administrativo, grados 05 y 06, no recibirían aumento de sueldo para el año 2001, se dijo, “El Alcalde Mayor al expedir el Decreto 889 de 2001, observó los límites máximos de la asignación básica salarial mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales, contenidos en el artículo 1° del Decreto 1492 de 2001. En dicho artículo, el tope máximo, señalado para el nivel administrativo, se encontraba fijado en la suma de $1.148.643 pesos, monto que de hecho superaba la remuneración que tienen asignada los servidores públicos que se encuentran vinculados en al Personería Distrital en el nivel administrativo, grado 05.

De esta manera, el Decreto 1492 de 2001, constituye el sentido normativo que justifica el trato diferenciado que tuvo la Administración Distrital respecto de los accionantes” Posteriormente la Administración Distrital estableció que el mencionado fin es válido a la luz de la Constitución, en los siguientes términos, “El Alcalde Mayor al expedir el Decreto 889 de 2001, obró dentro de un marco constitucional y legal que señala claramente el mecanismo y las competencias para determinar los incrementos salariales de los servidores públicos del ente territorial. De esta manera la decisión del Alcalde donde introdujo un factor diferenciador, más no discriminante, se fundó en un fin aceptado constitucionalmente.

Nuestro ordenamiento constitucional, se vale de una competencia compartida para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, incluido el Distrito capital. El procedimiento incluye la participación de: el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y orientaciones generales a ser tenidas en cuenta por el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen; el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar periódicamente, los límites máximos en los salarios de éstos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador;

los concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y finalmente los alcaldes, quienes deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta los límites máximos señalados por el Gobierno Nacional." Como sustento normativo, se citaron apartes de los artículos 313 [7] y 315 [8] de la Constitución, y la Ley 4ª de 1992, que en desarrollo de los literales e y f del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política, [9] señala las normas, criterios y objetivos para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, por parte del Gobierno Nacional y para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, en especial, lo que se indica en los artículos 10 y 12.

[10] Al respecto también se hace alusión a la jurisprudencia constitucional, [11] a la jurisprudencia administrativa [12] y a conceptos del Consejo de Estado.

[13] 5.2.3. Posteriormente, en cuanto al idoneidad de la medida para alcanzar el fin propuesto y la proporcionalidad de la misma, la Alcaldía se limitó a señalar lo siguiente:

"4. Eficacia de la relación entre hechos, norma y fin Con la expedición y posterior entrada en vigencia del Decreto 889 de 2001, se tornó eficaz la relación entre aspectos constitucionales y legales, frente a las situaciones de hecho, existentes.

5. Proporcionalidad de la relación de eficacia En el examen de igualdad que debe asumir el juez de tutela, es importante destacar, que el Alcalde Mayor al fijar el incremento salarial de los servidores públicos de la Personería Distrital, tuvo en cuenta dentro de un marco de razonabilidad, al ponderación y sopesación de hechos, valores, conceptos y preceptos constitucionales y legales, que le dio proporcionalidad al valor normativo frente a los supuestos de hecho.

De acuerdo con lo anterior, el test de igualdad, en el caso objeto de tutela, cumplió adecuadamente con los elementos fáctico, administrativo, legal y constitucional en la relación planteada. El trato diferenciado que dio el Alcalde Mayor a los funcionarios del nivel administrativo, grado 05 y 06 de la Personería Distrital, no constituyó una discriminación, teniendo en cuenta que los hechos que plantearon el trato diferente respecto al incremento salarial no eran semejantes; la decisión de tratarlos de manera distinta se fundó en un fin constitucional y legal válido y la consecución del fin fue posible y adecuado." 5.3. Finalmente la Alcaldía sostiene que en todo caso la acción de tutela bajo estudio no es procedente. En primer lugar porque expresamente el Decreto 2591 de 1991, mediante el cual se reglamentó el procedimiento de la acción de tutela, señala en su artículo sexto que ésta no procede, entre otros casos, "cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto";

como lo es el Acto objeto de la presente tutela. Y en segundo lugar, porque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa, como lo es la acción de reparación directa.

6. Sentencia de segunda instancia (Proceso T-597336) Por medio de sentencia de febrero 26 de 2002, el Juez 37 Penal del Circuito de Bogotá, decidió revocar el fallo de tutela de primera instancia.

6.1. Por una parte la sentencia sostiene que la tutela no es procedente, por cuanto existen otros medios de defensa judicial, "Es claro que el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, no es un mecanismo sustitutivo de las leyes y procedimientos ordinarios, no importa cuan engorroso sean, salvo se utilice como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, impide que el Juez constitucional interfiera en decisiones abstractas, generales e impersonales que la Constitución le confiere a otras autoridades. No es la tutela la vía de ataque adecuada al Decreto 889 de noviembre de 2001 por medio del cual se fija el incremento salarial de los servidores públicos del Distrito Capital, (…)" Se indica que la acción de tutela no puede ser tenida "(…) como camino alterno para soslayar procedimientos menos ágiles dispuestos ordinariamente, como la acción de nulidad ante la jurisdicción correspondiente (…)", a lo cual añade:

"(…) el Juez de tutela no está dotado de facultades constitucionales para que por vía de tutela pueda sustituir y decidir sobre los asuntos públicos que tienen que ver con dirección administrativa y económica del Estado, como en el caso presente, y desconocer por vía de tutela el carácter y el rango del Decreto 1492 de 2001; por consiguiente, el juez de tutela no debe resolver asuntos asignados a otras autoridades pues de lo contrario transgrede los artículos 6° y 86 de la Carta Política." 6.2. No obstante lo dicho, la sentencia, entra a estudiar de fondo el caso, para luego concluir que la Alcaldía no desconoció los derechos fundamentales alegados por los accionantes. Dice al respecto, "(…) los (servidores públicos del Distrito Capital) que se encontraban dentro de los rangos y categorías establecidas por el Decreto presidencial 1492 de 19 de Julio de 2001, por el cual se establecían los límites máximos de asignación básica salarial mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales , les fue incrementado el salario con fundamento a los parámetros fijados por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-1064 de octubre 10 de 2001, sin que superaran las fronteras que allí se establecían; sin embargo, los del nivel administrativo grados 05 y 06 de la Personería Distrital no fueron cobijados con ningún incremento toda vez que, su asignación mensual superaba el establecido por el Decreto mencionado, y así, se consignó en el Parágrafo único del artículo primero del Decreto emitido por (el) burgomaestre. (…) (…) en el presente asunto a los accionantes no se les ha vulnero (sic) ni el derecho a su trabajo, ni el mínimo vital, como tampoco el derecho a la igualdad. Ya que, por una parte los accionantes gozan de los requerimientos básicos indispensables para asegurar una digna subsistencia de él y su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuario, sino en lo referente a la salud, educación y vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto a factores insustituibles para la prevención de una calidad de vida; es más, a más de la asignación básica percibida los accionantes gozan de otros emolumentos como primas de antigüedad, secretarial que en un momento determinado son factores que permiten ver que no se verán afectados o desprotegidos en sus necesidades básicas insustituibles como se ha venido expresando." 6.3. Finalmente se indica que en todo caso la acción de tutela no es procedente para este caso, ni siquiera como mecanismo transitorio, por considerar que no se encuentra probado el perjuicio irremediable, y que el alegado no cumple con las características de gravedad, inminencia y urgencia del perjuicio.

7. Argumentos de la demanda y solicitud (Proceso T-605882) Fundándose en los mismos hechos que dieron lugar a que se iniciara la acción de tutela en el caso anterior (Proceso T-597336), el 5 de abril de 2002, Milton García Cifuentes interpuso acción de tutela contra el Alcalde Mayor de Bogotá, Antanas Mockus Sivickas, por considerar que al haber expedido el Decreto 889 de 1988, mediante el cual se decidió no aumentar el sueldo de los servidores que ocupan los grados 05 y 06 del nivel administrativo de la Personería Distrital, violó sus derechos al trabajo, a la igualdad, y "al mínimo vital móvil". Milton García Cifuentes, quien es funcionario de la Personería de Bogotá, D.C., en donde desempeña el cargo de Secretario 540, grado 06, solicitó en su demanda al Juez Penal Municipal de Bogotá que ordenara "(…) al Alcalde Mayor de Bogotá que en término no mayor de 48 horas me sea reconocido y pagado el incremento salarial retroactivo, ordenado por la Corte Constitucional en sentencia C-1064 de 2001, consistente en un 8.75% del salario devengado en este año por encontrarme devengando menos del promedio ponderado de los funcionarios del Distrito".

La acción de tutela del señor García Cifuentes se funda en los mismos argumentos en los que se fundan las demandas presentadas por los funcionarios de la Personería Distrital que fueron acumuladas en el otro proceso ya expuesto en esta sentencia (Proceso T-597336).

De la misma forma, al Alcalde Mayor participó dentro del proceso mediante escrito remitido el 11 de abril de 2002, por el Director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el cual se sustenta la posición de la administración distrital en los mismo términos en lo hizo en el proceso ya referido (Proceso T-597336).

8. Sentencia de primera instancia (Proceso T-605882) En sentencia de abril 19 de 2002, el Juzgado Treinta y Seis Penal Municipal de Bogotá resolvió negar el amparo solicitado, por considerar que la acción de tutela no es procedente para estudiar el presente caso puesto que existen medios judiciales alternativos. Dice la sentencia, “En el presente caso, el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial como acertadamente lo arguyó la entidad accionada, como lo es acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, en donde podrá solicitar si lo quiere la suspensión de aquel acto o demandar la nulidad del mismo, ya que es la competente constitucional y legalmente para conocer de dicho asunto.

Si bien el ejercicio de dicha acción como se refleja del dicho del accionante, implica un costo económico y tiempo, no puede pretender que a través de la acción de tutela se invada la esfera de competencia de otra autoridad judicial ante la cual cuenta con la opción de ejercer las aludidas acciones del acto administrativo que considera violatorio de sus derechos” El Juez 36 Penal Municipal advirtió que la tutela tampoco era procedente como medio de defensa transitorio, pues no existía para el accionante la amenaza de sufrir un perjuicio irremediable. Al respecto dijo el Juez, “(…) no se verifica que al accionante se le esté causando un perjuicio irremediable, que eventualmente haga viable la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio, ya que según los parámetros establecidos por la Jurisprudencia Constitucional, para ser calificado el perjuicio de irremediable las sobresalientes son: que aquel sea inminente, urgente, grave e impostergable, y como se consignó el hecho que el accionante tenga (sic) la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa con el fin de lograr la suspensión a anulación del acto administrativo mediante el cual presuntamente se le violan sus derechos fundamentales aludidos, permite concluir que no se cumplen los elementos determinantes del perjuicio irremediable, habida consideración que la utilización del mecanismo de defensa judicial al servicio del accionante aducido desvirtúa la inminencia del perjuicio.

Además, no se vislumbra que el acto administrativo de la administración afecte los intereses económicos del accionante ya que no se poseen los datos que caracterizan un perjuicio irremediable, porque aunque al accionante aún cuando no se le haya sido reconocido un aumento salarial en el año 2001 ha venido percibido (sic) el salario fijado legalmente para su cargo, por ende, menos aún se puede predicar que se le haya coartado su derecho al trabajo.” 9. Impugnación (Proceso T-605882) El 29 de abril de 2002, Milton García Cifuentes impugnó el fallo proferido por el Juzgado 36 Penal Municipal de Bogotá. En su escrito el accionante sostiene que sí existe la amenaza de un perjuicio que irremediablemente sufrirá su familia al dejar de recibir el aumento de sueldo, al tiempo que sostiene que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional la tutela sí es procedente en materia salarial (se cita la sentencia SU-995 de 1999). El resto del documento reitera los argumentos acerca de la violación que implicó el Decreto 889 de 2001 del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.

10. Sentencia de segunda instancia (Proceso T-605882) En sentencia de mayo 17 de 2002, el Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá resolvió confirmar el fallo de instancia. En su fallo, la Juez del Circuito reiteró las razones expuestas por el Juez Municipal, indicando que la tutela no es procedente porque existen otros medio de defensa judicial y no se advierte la amenaza de un perjuicio irremediable.

II . Consideraciones y fundamentos 1. Procedencia de la acción de tutela Vistos los antecedentes del caso, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional advierte que las dos sentencias objeto del presente proceso de revisión, tanto la proferida por el Juez 37 Penal del Circuito de Bogotá en el proceso T-597336 como la proferida por el Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá en el proceso T-605882, consideraron que las acciones de tutela presentadas no eran procedentes por cuanto existen otros medios de defensa judicial para que los ciudadanos en cuestión presenten ante la administración judicial sus reclamos. Sin embargo, varios de los accionantes hicieron referencia en sus alegatos a que la jurisprudencia constitucional sí ha considerado la tutela como un mecanismo idóneo para hacer reivindicaciones salariales.

Así pues, es preciso determinar si el caso de la referencia se trata de un conflicto que pueda ser objeto de una acción de tutela, o si por el contrario, como lo sostienen los juzgados de segunda instancia, se trata de un caso que puede y debe ser

tratado mediante medios de defensa judicial diferentes. Para ello la Sala pasa a señalar cuándo, según la jurisprudencia constitucional, es procedente la acción de tutela para defender reivindicaciones en materia salarial.

2. Procedencia de la acción de tutela en materia salarial 2.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que en principio la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para adelantar reclamos en materia salarial. No obstante, en los casos en que el incumplimiento de las obligaciones laborales conlleve, por ejemplo, la afectación del derecho fundamental al mínimo vital , la acción de tutela es el medio judicial idóneo para acudir a las autoridades judiciales en busca de protección. La Sala Plena de la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia en esta materia mediante la sentencia SU-995 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), decisión que posteriormente fue recogida por la sentencia T-081 de 2000 (Alejandro Martínez Caballero) en la cual abordó la cuestión en los siguientes términos:

“a) El derecho de los trabajadores al pago oportuno de los salarios no sólo es una garantía constitucional (art. 53) sino que es un derecho fundamental, como quiera que deriva directamente de los derechos a la vida, salud y al trabajo. Sentencias T-089 de 1999, T-211, T-213 de 1998, T-234 de 1997 y T-426 de 1992.

b) Para la protección judicial del derecho al pago oportuno, el concepto de salario debe entenderse en un sentido genérico, pues lo integran “todas las sumas que sean generadas en virtud de la labor desarrollada por el trabajador, sin importar las modalidades o denominaciones que puedan asignarles la ley o las partes contratantes” [14] . Por consiguiente, también se constituye en fundamental el derecho al pago cumplido de primas, vacaciones, cesantías, horas extras, entre otras.

c) Por regla general, el derecho al pago oportuno del salario debe reclamarse ante la jurisdicción laboral. Sin embargo, excepcionalmente este derecho puede protegerse por medio de la acción de tutela, pues “la no cancelación de los salarios a un trabajador por parte de su empleador, configura un perjuicio irremediable que, como se ha anotado, pone en peligro el derecho fundamental a la subsistencia” [15] . Sentencias T-144 de 1999, T-210 de 1998, T-01 de 1997, T-527 de 1997, T-063 de 1995.

d) En ningún caso, procede la acción de tutela para el reconocimiento, liquidación o reliquidación de obligaciones laborales. Por lo tanto, la tutela sólo puede proteger el derecho al pago oportuno del salario cierto e indiscutible. Sentencia T-01 de 1997 y SU-995 de 1999.

e) La acción de tutela procede sólo para proteger el mínimo vital del accionante, esto es, “para evitar que el trabajador sufra una situación crítica económica y psicológica” [16] . Sentencias SU-342 de 1995, T-019 de 1997, T-081 de 1997, T-261 de 1997.

f) El concepto de mínimo vital del trabajador no debe confundirse con la noción de salario mínimo, como quiera que la “garantía de percibir los salarios y las demás acreencias laborales, se asienta en una valoración cualitativa, antes que en una consideración meramente cuantitativa” [17] .

De ahí pues, que la valoración del mínimo vital corresponde a las condiciones especiales de cada caso concreto y no al monto de las sumas adeudadas o a “una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo”. Puede consultarse también la sentencia T-220 de 1998.

g) En aquellos casos en los que el trabajador cumple con los requisitos legalmente establecidos para declarar renta y complementarios, el juez de tutela podrá evaluar el tiempo en que la mora patronal no le cause un perjuicio irremediable. (Sentencia SU-995 de 1999) h) El accionante debe probar el mínimo vital, pero el juez podrá valorar las condiciones con base en la buena fe, que deberá presumirse (C.P. art. 83). Sentencia SU-995 de 1999.

i) La situación económica del empleador, sea este público o privado, no es un motivo justificado para incumplir el deber legal y constitucional de pagar oportunamente los salarios de los trabajadores. No obstante, si la deudora es una entidad

pública, la orden del juez de tutela “deberá ser que, en un término razonable fijado por el juez, se cree una partida presupuestal, si no existiere, o se realicen las operaciones necesarias para obtener los fondos, bajo el entendido de que los créditos laborales vinculados al mínimo vital, gozan de prelación constitucional” [18] .

Sentencias T-015 de 1995, T-146 de 1996, T-220 de 1998 j) La orden que imparte el juez de tutela para proteger el derecho fundamental al pago oportuno de los salarios podrá extenderse a la totalidad de las sumas debidas. En otras palabras, el juez podrá ordenar el pago de las sumas causadas y la cancelación oportuna de los salarios futuros.” De esta forma la Corte Constitucional ha fijado criterios que guían la actividad judicial, para que en cada caso, a partir de los hechos, se establezca si los derechos fundamentales del accionante se han vulnerado o se encuentran en peligro de serlo, en cuyo caso la acción de tutela sería procedente, bien sea como vía principal o como vía transitoria.

2.2. Según esta jurisprudencia, entonces, la procedencia de la tutela para reclamar acreencias laborales está ligada inescindiblemente a la afectación del mínimo vital .

Esto fue expresado recientemente por esta Sala de Revisión en los siguientes términos, “La comprobación indiciaria de la violación del derecho al mínimo vital de un trabajador que deja de percibir su salario, también ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional al punto de señalar una presunción de afectación que se funda en el término de la suspensión en el pago del salario, que ha de ser prolongado o indefinido [19] , y al monto que ha de servir como punto de comparación para la aplicación de la presunción, que pondera el hecho que la asignación salarial mensual sea baja [20] . La apreciación de estos hechos revela, entonces, el grado de impacto que se desprende para un trabajador que tiene una fuente de ingresos económicos limitada con la que debe hacer frente a múltiples gastos personales y familiares, y a quien se le ha dejado de pagar su salario durante un tiempo prolongado.” [21] 2.3. La calificación del perjuicio irremediable debe estudiarse también a la luz de la amenaza inminente a los derechos fundamentales. Aquí el concepto de urgencia le es útil al juez de tutela para establecer cuándo y bajo que circunstancias es preciso que actúe. Al respecto ya había dicho esta Sala, “(…) La urgencia de la situación en la que se encuentra la persona activa la exigibilidad judicial del derecho respecto de la prestación cuyo cumplimiento es necesario para evitar un perjuicio irremediable. El criterio de la urgencia torna objetiva y judicialmente reconocible la necesidad de ejecutar de forma inmediata la prestación que, de otra forma, permanece dentro de la esfera decisoria del obligado (…)” [22] Es precisamente el criterio de urgencia el que justifica que la Constitución Política señale que es al juez de tutela a quien corresponde conocer y solucionar un caso que en principio le correspondería al juez ordinario, por un lado, y que para ello le otorgue amplios poderes que le permitan adoptar todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho, por otro lado.

[23] Así pues, la jurisprudencia constitucional ha sido cuidadosa en señalar que no cualquier situación perjudicial para una persona, en razón a que se le adeudan salarios, constituye un perjuicio irremediable. Como lo dijo en la sentencia SU-995 de 1999 debe aceptarse “ para evitar que el trabajador sufra una situación crítica económica y psicológica ” [24] Desconocer esto, se advierte, llevaría al juez de tutela a actuar en campos ajenos a su competencia, en los cuales la Constitución previó otros mecanismos y procedimientos de solución.

[25] La jurisprudencia constitucional ha considerado que se está ante una situación que puede conllevar a una persona a sufrir un perjuicio irremediable en materia salarial cuando, por ejemplo, el empleador cesa indefinidamente de cancelar la remuneración a un trabajador.

[26] Por el contrario, ha considerado que no se afecta el mínimo vital de una persona cuando, por ejemplo, el empleador sólo incumple el deber de pagar una prima extralegal, [27] o no se han reajustado los salarios.

[28] 3. La acción de tutela no es el medio de defensa judicial adecuado para reclamar un aumento salarial ante una omisión en la actualización del salario.

3.1. En el caso bajo revisión se tienen dos situaciones distintas, por una parte la de aquellos servidores públicos de la Personería de Bogotá, D.C. a los que no se les aumentó su salario en porcentaje alguno (grados 05 y 06 del nivel administrativo del Distrito Capital) y aquellos funcionarios a los que sí se les aumentó, pero en un porcentaje que ellos alegan, es menor al que les corresponde (grados 03 y 04 del nivel administrativo del Distrito Capital).

En ambos casos se invoca el derecho constitucional a mantener el poder adquisitivo real del salario [29] . 3.2. La Sala advierte que el problema jurídico planteado por los accionantes en el presente caso ya fue absuelto por la Corte Constitucional. En la sentencia de unificación de jurisprudencia en Sala Plena SU-1052 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), se estudió una serie de sentencias en diferentes procesos en los que se había instaurado acciones de tutela contra la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Director del Departamento Administrativo de la Función Social, porque a juicio de los accionantes, las entidades acusadas al haber omitido el incrementó del salario de los trabajadores al servicio del Estado, en el porcentaje del IPC certificado para el año anterior, desmejoraron las condiciones laborales de los servidores públicos impidiendo que su remuneración mantuviera su nivel adquisitivo.

En este caso la Corte resolvió confirmar los fallos de instancia en los que los despachos judiciales encargados de cada caso negaron el amparo solicitado, por considerar que las definiciones de las políticas salariales mediante las cuales se deciden aumentos no le corresponde evaluarlas al juez de tutela. Dijo al respecto la Corte, "(…) 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 esta ocasión la decisión de la Corte tuvo en cuenta, además de este argumento, el hecho de que ninguno de los accionantes veía afectado su mínimo vital ni podía sufrir un perjuicio irremediable.

[30] 3.3. Ahora bien, en cuanto a la eventual violación de derechos fundamentales la Sala considera que ni en el caso de los accionantes cuyos reclamos fueron resueltos en el proceso T-597336, ni en el caso de la acción tramitada en el proceso T-605882, existe la amenaza de un perjuicio irremediable, ni está comprometido el mínimo vital de los actores.

En efecto en el primer caso se trata de servidores a los que si bien se les negó todo aumento de sueldo para la vigencia fiscal del año 2001, han devengado hasta la fecha y sin interrupciones su salarios, los cuales asciende a las sumas de un millón doscientos cincuenta mil ciento ochenta y cuatro pesos ($1.250.184), para los que se encuentran en cargos grado 06, y de un millón ciento ochenta mil ciento treinta y un pesos ($1.180.131), para los que se encuentran en cargos grado 05.

El segundo grupo de accionantes se trata de personas que si bien alegan que no se les aumentó el salario según lo establecido por la Constitución Política, también han devengado hasta la fecha, y sin interrupciones, sus salarios. En este

caso, un millón ciento cuarenta y ocho mil quinientos seis pesos ($1.148.506) para los cargos grado 04 y un millón ciento treinta y siete mil setecientos setenta y seis pesos ($1.137.776) para los cargos grado 03. Esto sin contar que según el expediente el señor Ancizar Patiño Guevara, único accionante que desempeña un cargo grado 03, se encuentra encargado de un cargo grado 05, y que el señor Julio César Niño Rico, quien desempeña un cargo grado 04, se encuentra encargado de un cargo grado 06.

Aunque no descarta la Sala de Revisión que la diferencia en dinero que representa para cada uno de los accionantes una actualización salarial puede significar un beneficio para el patrimonio personal o familiar, es claro que de ninguna manera se está frente a casos en los cuales las personas ven vulnerado o negado su mínimo vital , y en esa medida no existe una razón que constitucionalmente justifique el que sea el juez de tutela, y no el juez ordinario, quien resuelva la controversia planteada por los accionantes en el presente proceso. Tampoco, dado el pago oportuno de los salarios y los hechos alegados, se aprecia una urgencia en evitar la vulneración de un derecho constitucional.

Por lo tanto, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional, en especial la sentencia C-1052 de 2000, por lo que confirmará los fallos objeto de la presente revisión, mediante los cuales se decidió negar el amparo solicitado por los accionantes.

3.4. Ahora bien, es preciso señalar que la decisión que se adopta en la presente sentencia no implica juicio alguno sobre el fondo del caso. La Sala tan sólo se limita a decir que se está ante una controversia que ha de plantearse por vía diferente a la acción de tutela. Dicha vía es una acción contencioso administrativa dado que los actos relevantes tanto del orden distrital como del orden nacional son de naturaleza administrativa.

Corresponderá entonces a dichos despachos judiciales establecer si tienen o no razón los accionantes en sus reclamos y tomar las medidas que sean del caso, para lo cual puede ser relevante el análisis de los decretos mencionados tanto por los accionantes como por la administración a lo largo del proceso, el Decreto 889 de 2001 del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C. y del Decreto 1492 de 2001 del Presidente de la República.

Pasa entonces la Sala de Revisión a decidir y a resolver los procesos de la referencia. III. DECISIÓN En conclusión, se reitera la sentencia SU-1052 de 2000, en el sentido de que una acción de tutela, en principio, no procede para el aumento de salarios.

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Confirmar la sentencia de mayo 17 de 2002 proferida por el Juzgado 51 Penal del Circuito de Bogotá en el proceso T-605882, y la sentencia de febrero 26 de 2002 proferida el Juez 37 Penal del Circuito de Bogotá en el proceso T-597336.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Desde el 21 de diciembre de 2001 se encuentra encargado del empleo de secretario 540 grado 06, devengando una asignación básica mensual de $1.250.184 (expediente, cuaderno original 6 , folio 125) [2] Desde el 23 de noviembre de 2001 se encuentra encargado del empleo de auxiliar administrativo 550 grado 05, devengando una asignación básica mensual de $1.180.131 (expediente, cuaderno original 6 , folio 122) [3] La sentencia del Juzgado hizo referencia a las sentencias de la Corte Constitucional T-495/92 (M.P. Ciro Angarita Barón) y T-414/92 (M.P. Ciro Angarita Barón) [4] El artículo 4º del Decreto 1569 de 1998 (por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de las entidades territoriales que deben regularse por las disposiciones de la Ley 443 de 1998 y se dictan otras disposiciones) dice: “De la naturaleza general de las funciones. A los empleos agrupados en los niveles jerárquicos de que trata el artículo anterior, les corresponden las siguientes funciones generales: a) Nivel Directivo. Comprende los empleos a los cuales corresponden funciones de dirección

general, de formulación de políticas institucionales y de adopción de planes, programas y proyectos; b) Nivel Asesor. Agrupa los empleos cuyas funciones consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos del nivel directivo; c) Nivel Ejecutivo. Comprende los empleos cuyas funciones consisten en la dirección, coordinación, supervisión y control de las unidades o áreas internas encargadas de ejecutar y desarrollar las políticas, planes, programas y proyectos de las entidades; d) Nivel Profesional. Agrupa aquellos empleos a los cuales corresponden funciones cuya naturaleza demanda la aplicación de los conocimientos propios de cualquier carrera profesional reconocida por la ley;

e) Nivel Técnico. En este nivel están comprendidos los empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y la aplicación de tecnologías; f) Nivel Administrativo. Comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de actividades de orden administrativo, complementarias de las tareas propias de los niveles superiores; g) Nivel Operativo. El nivel operativo comprende los empleos cuyas funciones implican el ejercicio de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución.

[5] Ver expediente, cuaderno original 7 , folios 178 y ss. [6] El Decreto 2714 de diciembre 17 de 2001 (por el cual se establece el límite máximo de la Asignación Básica Salarial Mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones), mediante el cual se derogó el Decreto 1492 de julio 19 de 2001, señala en su artículo 1°: “El límite máximo de la asignación básica salarial mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2001 queda determinado así: (nivel jerárquico y límite máximo salarial) Directivo, 5.104.029; Asesor, 4.753.453; Ejecutivo, 3.304.089; Profesional, 2.893.482;

Técnico, 1.191.158; Asistencial, 1.179.124. || Parágrafo. Los Niveles Administrativo y Operativo del Sistema de Nomenclatura y Clasificación de Empleos de las entidades territoriales contemplados en el Decreto ley 1569 de 1998, serán equivalentes al Nivel Asistencial de la Rama Ejecutiva del orden nacional.” Y el artículo 3° del mismo decreto señala: “ Ninguna autoridad podrá autorizar o fijar asignaciones básicas salariales mensuales que superen los límites máximos señalados en el presente decreto, en concordancia con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 4 a de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos ” (acento fuera del texto).

[7] Constitución Política, artículo 313. Corresponde a los concejos: (…) 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias;

las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. (…).

[8] Constitución Política, artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (…) 7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. (…) [9] Constitución Política, artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…) 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (…) e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales; (…) [10] Ley 4ª de 1992, artículo 10. Todo régimen salarial o prestacional que se establezca contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo de la misma, carecerá de todo efecto y no creará derechos adquiridos. || Artículo 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. || En consecuencia, no podrán las corporaciones

públicas territoriales arrogarse esta facultad. || Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

[11] Corte Constitucional, sentencias C-315/95 y C-510/99. [12] Consejo de Estado, sentencia del 27 de noviembre de 1991. [13] Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concepto 1220 de noviembre 11 de 1999.

[14] Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. [15] Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. [16] Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[17] Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. [18] Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. [19] En palabras de la Corte: "El mínimo vital se presume afectado, cuando la suspensión en el pago del salario se prolonga indefinidamente en el tiempo, de tal suerte que se coloca al trabajador y a su familia en una situación económica crítica que afecta sus derechos fundamentales y que hace necesaria la intervención rápida y eficaz del juez de tutela para restablecer su goce, correspondiéndole al demandado la demostración de que el peticionario de la tutela cuenta con otros ingresos o recursos, con los cuales pueda atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia". Esta presunción ya ha sido referida en múltiples sentencias, entre otras, la T-385/99 M.P. Alfredo Beltrán; T-387/99 M.P Alfredo Beltrán; T-525/99 M.P Carlos Gaviria; T-616/99 M.P Alvaro Tafur Galvis; T-711/99 M.P José Gregorio Hernández; T-1000/99 M.P José Gregorio Hernández; T-606/99 M.P Alfredo Beltrán; T-611/99 M.P Carlos Gaviria, T-371 de 2000 y T-808 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell. En la sentencia T-1056/00, M.P. Alejandor Martinez Caballero, retomando la SU-995/99 la Corte advierte que cuando el demandante cumple con las condiciones para declarar renta, el juez puede valorar el tiempo en que la mora del patrono incide en el mínimo vital. La misma sentencia afirma: "El accionante debe indicar la vulneración del mínimo vital que alega, y el juez podrá valorar las condiciones expuestas, con base en la buena fe, que deberá presumirse". La cita hecha corresponde a la sentencia T-371 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[20] Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-795 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En esta oportunidad, la Sala Tercera de Revisión negó la tutela de peticionarios que demandaban la protección de sus derechos al trabajo a la igualdad y al mínimo vital. Aunque el argumento central para tomar la decisión en aquella ocasión fue la inexistencia vínculo laboral actual entre los actores y la entidad demandada, allí se hizo alusión a estos dos criterios mínimos que hacen presumir la afectación del mínimo vital por falta de pago del salario (más de dos meses de mora y una asignación mensual no superior a los dos salarios mínimos), siguiendo de esta manera los criterios adoptados en la materia por otras salas de revisión.

[21] Corte Constitucional, sentencia T-1142/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en este caso se decidió que la acción de tutela no procedía para reclamar los salarios adeudados por el empleador, pues no se trataba de una deuda actual que afectara el mínimo vital de los accionantes.

[22] Corte Constitucional, sentencia T-595/02 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Mediante esta consideración, se indicó el criterio en virtud del cuál el juez de tutela puede establecer en qué caso es posible proteger la dimensión prestacional de un derecho fundamental.

[23] Decreto 2591, artículo 23. – Protección del derecho tutelado. Cuando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible. || Cuando lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una omisión, el fallo ordenará realizarlo o desarrollar la acción adecuada, para lo cual se otorgará un plazo prudencial perentorio. Si la autoridad no expide el acto administrativo de alcance particular y lo remite al juez en el término de 48 horas, éste podrá disponer lo necesario para que el derecho sea libremente ejercido sin más requisitos. Si se hubiere tratado de una mera conducta o actuación material, o de una amenaza, se ordenará su inmediata cesación, así como evitar

toda nueva violación o amenaza, perturbación o restricción. || En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto.

[24] En la sentencia SU-995/99 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) se consideró: “La acción de tutela sólo procederá como mecanismo para evitar que el trabajador sufra una situación crítica económica y psicológica. Con esta referencia se busca dejar intacta la competencia de la jurisdicción laboral ordinaria, cuando no se trate de situaciones injustificadas, inminentes y graves que hacen urgente la intervención del juez de amparo. (…)” En la sentencia T-436/01 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), por ejemplo, se decidió reiterar la jurisprudencia, por cuanto se consideró lo siguiente: “(…) en el caso que se revisa ahora por la Sala, en el cual la entidad accionada es un ente privado sin ánimo de lucro, no se configuran esas circunstancias de particular gravedad que harían procedente la acción de tutela, no sólo por la razón expuesta por el fallador de primera instancia consistente en que la señora MAYRA VICTORIA PADILLA PEREZ labora como docente en una institución de enseñanza superior, sino porque se observa que a la mencionada empleada la institución accionada le adeuda sumas correspondientes a los salarios de julio a diciembre de 1999 y de junio a agosto de 2000, como lo reconoció el propio representante legal del Hospital Clínica Oftalmológica del Club de Leones de Cartagena, lo cual significa que le ha cancelado aquellas cantidades correspondientes a los restantes meses -enero a mayo (parcial) y septiembre de 2000 hasta febrero de 2001-, según se infiere de lo informado a la Corte por el representante legal de la accionada en oficio de 14 de febrero del año en curso, situación que igualmente concurre a neutralizar la configuración de riesgo inminente para la subsistencia de la accionante y su familia.” [25] En la sentencia T-001/97 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se consideró en el caso estudiado lo siguiente: “En realidad, sin desconocer que, desde el punto de vista del ordenamiento jurídico aplicable, los antiguos trabajadores de Colpuertos podían estar buscando el reconocimiento y efectividad de sus legítimos derechos, lo cierto es que usaron una vía impropia, no prevista para alcanzar las metas correspondientes, en cuanto los conflictos propuestos eran susceptibles de ser tramitados por los procedimientos ordinarios, sin que se apreciara en ninguno de ellos la posibilidad, aun remota, del perjuicio irremediable. Era, pues, improcedente la tutela. || De allí que, a juicio de esta Corporación, los jueces que concedieron el amparo pese a la reiterada jurisprudencia en sentido contrario, desvirtuaron los alcances del artículo 86 de la Constitución y extendieron la protección judicial a esferas extrañas a la competencia en él definida.” [26] En la sentencia T-942/01 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) se consideró al respecto lo siguiente: “ La cesación indefinida en el pago de salarios, hace presumir igualmente la vulneración del mínimo vital a los accionantes, de manera que, en sentido contrario a la apreciación del juzgado de segunda instancia, la solicitud de amparo debe prosperar. El no pago de los salarios a un trabajador por parte de su empleador, configura un perjuicio irremediable que pone en peligro su derecho fundamental a la subsistencia y demás derecho conexos, en todos los casos en que no se encuentre acreditado que el trabajador cuenta con rentas suficientes y distintas a las que provienen de su trabajo.” Con relación a este asunto específico, el fallo reitera las siguientes sentencias:

T-259/99 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) y T-001/97 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). [27] En la sentencia T-376/00 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) se decidió que “(…) con las declaraciones de algunos de los demandantes y la información suministrada por el Tesorero General del Departamento, se pudo establecer que el mínimo vital de estas personas no está comprometiendo, toda vez que están recibiendo el pago oportuno de sus salarios y de las otras acreencias laborales legales, adeudándoseles solamente las primas extralegales.” [28] En la sentencia T-638 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) se decidió que la tutela no era procedente para que los accionantes reclamaran un reajuste salarial, en la medida en que sus derechos fundamentales no se encontraban violados o amenazados.

[29] Este derecho ha reconocido por las sentencias C-1433 de 2000 (José Gregorio Hernández Galindo) y C-1064 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño).

[30] Esta decisión fue reiterada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-1194 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 18 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.