Providencia	:	Sentencia del 23 de febrero de 2.012
Radicación No.	:	66001-22-05-001-2012-00039-00
Proceso	:	ACCIÓN DE TUTELA
Accionante	:	LUÍS GONZAGA JIMÉNEZ GARCÍA
Accionado	:	PRESIDENCIA DE LA REUPUBLICA Y OTROS
Magistrada ponente	:	Dra. ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN
Tema	:	

IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA ACTOS DE CONTENIDO GENERAL Y ABSTRACTO: Es abiertamente improcedente la presente demanda de amparo por resultar contraria a su finalidad axiológica como mecanismo subsidiario y residual, ya que al plantearse contra el acto de carácter general, impersonal y abstracto mencionado en precedencia -*expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4a de 1992, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 46 del Decreto-Ley 1278 de 2002-* se encuentra expresamente proscrito para el Juez Constitucional adentrarse en su desarrollo según el artículo 5º del Decreto 2.591 de 1.991; asimismo, porque existe un mecanismo idóneo para ello, sin que sea viable relevar a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de hacer el control de legalidad, propio del H. Consejo de Estado y efectuar un pronunciamiento concreto en el trámite pertinente, que no es otro que el de nulidad consagrado en el artículo 84 del C.C.A.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA
SALA LABORAL

Magistrada Ponente: **ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

ACTA No. ___

(Febrero 23 de 2.012)

Dentro del término estipulado en los artículos 86 de la Constitución Política y 29 del Decreto 2591, se resuelve en primera instancia la **Acción de Tutela** impetrada por el señor **LUÍS GONZAGA JIMÉNEZ GARCÍA** contra la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN; y, EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,** con el fin de que se amparen sus derechos fundamentales y constitucionales al Debido Proceso, a la Igualdad y a la Buena fe (Confianza legitima).

El proyecto, una vez revisado y discutido, fue aprobado por el resto de integrantes de la Sala, y corresponde a lo siguiente:

I. LA DEMANDA

1. Pretensiones

Pretende el accionante que se amparen sus derechos al Debido Proceso, a la Igualdad y a la Buena Fe, vulnerados por el Gobierno Nacional al expedir el Decreto No. 2.940 de agosto 5 de 2.010, por cuanto dicho acto administrativo general no aplicó el aumento adicional del 8% comprometido desde el año 2.008, con ocasión del debate de control político efectuado en el Senado de la República; y, en consecuencia, se ordene al Gobierno Nacional su modificación mediante la expedición de otro acto administrativo general que aplique al salario docente (durante el año 2.010) el aumento del 8% sobre la inflación causada del año 2.009.

II. IDENTIFICACIÓN DEL ACCIONANTE

Se trata del señor **LUÍS GONZAGA JIMÉNEZ GARCÍA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 16.216.557 de Cartago, Valle.

III. AUTORIDADES ACCIONADAS

Se trata de la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN y, EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

IV. DERECHOS QUE SE INVOCAN COMO VULNERADOS

Se invoca en la tutela que se han vulnerado los derechos fundamentales al **DEBIDO PROCESO**, a la **IGUALDAD** y a la **BUENA FE** (Confianza legítima)**.**

V. ANTECEDENTES

1. Hechos Relevantes

Los hechos con relevancia jurídica a que se contrae el informativo son los siguientes:

Informa la accionante que el legislador de 2.001 expidió la Ley 715, en cuyo artículo 111.2 dispuso la concesión de facultades extraordinarias al Presidente de la República *-para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos que ingresen a partir de la promulgación de esa norma-*, quien, en ejercicio de esas facultades, dictó el Decreto-Ley 1278 de 2.002, mediante el cual se determinó, en el artículo 46, que el Gobierno Nacional establecería la escala única nacional de salarios y el régimen prestacional para los docentes escalafonados.

Señala que en el año 2.008, durante un debate de control político efectuado en la Comisión Sexta del Senado de la República con la presencia de la Ministra de Educación, el Gobierno Nacional se comprometió a decretar un aumento salarial del 8% sobre la inflación en cada uno de los años 2.008, 2.009 y 2.010 para los docentes y directivos regidos por el Decreto-Ley 1278 de 2.002.

Afirma que en la respuesta previa al cuestionario anexo a la citación al debate de control político, la Ministra aludida propuso aplicar los ajustes durante tres años, comenzando por el 2.008, y previendo destinar 202.109 millones de pesos para el incremento de los años 2.009 y 2.010; compromiso adquirido por la administración nacional del sistema educativo oficial, representada por la Ministra de Educación Nacional de la época, el cual fue ampliamente difundido por el Gobierno y los medios de comunicación.

Relata que el Gobierno Nacional dictó el Decreto 624 de 2.008, el cual fue modificado por el Decreto 714 del mismo año, para hacer efectivo el aumento salarial adicional del 8% para la vigencia del año 2.008; posteriormente, y con el mismo fin, en el año 2.009 expidió los Decretos 702 y 1238. No obstante, en el 2.010 profirió los Decretos 1.367 y 2.940 efectuando un incremento salarial tan solo de 2.5% sobre la inflación causada durante el 2.009, para los docentes de niveles 1 y 2 del Escalafón Nacional Docente del Decreto 1278 de 2.002, transgrediendo esa decisión la buena fe que regula las actuaciones de la administración, por el no cumplimiento del compromiso adquirido en el debate de control político.

Finalmente, manifiesta que dentro de los diferentes niveles del escalafón nacional docente se da un trato desigual con lo cual se afecta el principio y derecho de igualdad de los docentes y los docentes directivos.

VI. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Dentro del término otorgado a las entidades accionadas para dar respuesta a la presente acción, la Presidencia de la Republica y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público allegaron contestación a la misma en los siguientes términos:

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

El apoderado judicial de la Presidencia de la República sostuvo en su escrito de contestación que la accionante en ninguna parte de la narración alude actos o hechos atribuibles a la Presidencia de la República, la cual no tiene responsabilidad alguna que le vincule con lo pretendido en esta acción y, por lo tanto, no le constan los hechos narrados en la demanda, toda vez que se trata de actos de otras autoridades.

Por otra parte, indica que la Presidencia de la República es un Departamento Administrativo que forma parte del sector central de la Administración Pública del orden nacional[1], razón por la cual debe ser excluida de los efectos del fallo, más aun cuando es notificada a través del Presidente de la República, quien no es el representante legal de la Nación ni del Departamento Administrativo de la Presidencia la República.

Finalmente, manifiesta que pese a la carencia de interés jurídico de esa dependencia en el proceso, debe señalar que el tema planteado no es competencia del Juez Constitucional porque los decretos del Gobierno Nacional, en virtud de los cuales se dispuso el aumento salarial de los servidores públicos, son actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, cuyo debate de legalidad sólo puede plantearse ante la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio de la acciones pertinentes.

[1] De conformidad con el Decreto 133 de 1.956, la Ley 1ª de 1.958 y el Decreto 3443 de 2.010.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO

Por medio de la Delegada del Ministro de Hacienda y Crédito Público, señaló que la acción es improcedente porque la presente situación no puede ser debatida por vía de tutela sino por otras vías procesales, como sería la Acción de Nulidad del Decreto que se denuncia y/o mediante la Acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, en el caso de que tal vulneración se concrete un acto administrativo individual contra la actora.

Por último argumenta que en el presente asunto existe una falta de legitimación en la causa por pasiva porque ese Ministerio no tiene las atribuciones legales para responder por los actos propios de otras entidades estatales, como en este caso del Ministerio de Educación, quien es el encargado del manejo de la docencia estatal y de la estructuración de la normatividad sobre el tema, sin que pueda legalmente satisfacer las pretensiones del actor, no solo porque no determinó los hechos que dieron origen a la presente acción, sino también porque el fondo de la determinación de las políticas de remuneración a los docentes está a cargo del Ministerio de Educación, pese a que por hacer parte del Gobierno Nacional, esa cartera firmó los decretos mencionados en la acción.

VII. CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico por resolver

El asunto bajo estudio plantea a la Sala el siguiente problema jurídico:

¿Es procedente que por vía de tutela se ordene modificar o dejar sin efectos una norma de carácter general y abstracto?

2. De la improcedencia de la acción de tutela contra actos de contenido general y abstracto

El Decreto 2.591 de 1.991 estableció como causal de improcedencia de la acción de tutela[2] que ella se proponga contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, lo que significa que siendo un mecanismo subsidiario o residual no procede como instrumento parar suplir los demás medios de defensa judicial, pues teniendo límites concretos debe incluso respetar el marco de acción de las distintas jurisdicciones.

En ese sentido sostuvo la H. Corte Constitucional en la sentencia SU-1382 de 2000[3]:

> *"Tal y como lo expuso, la sentencia SU-1052 de 2000[4], el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela impide que el juez constitucional interfiera en decisiones abstractas, generales e impersonales que la Constitución confiere a otras autoridades, puesto que el constituyente no 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". Por consiguiente, el juez de tutela no debe resolver asuntos asignados a otras autoridades, pues de lo contrario transgrede los artículos 6º y 86 de la Carta.*
>
> *3. En este contexto, la decisión de aumentar el salario a los servidores de orden municipal, corresponde a los órganos políticos que autorizan los gastos locales (C.P. art. 313 numerales 4º y 5º) y fijan los emolumentos de los empleados del municipio (C.P. art. 315 numeral 7º). De ahí pues que la determinación de incrementar los salarios de los servidores municipales que no se rigen por disposición legal expresa, es una manifestación del poder de formulación y aplicación de la política económica y fiscal local. En efecto, la Constitución establece que, en razón de la autonomía administrativa de las entidades territoriales, los concejos determinarán la estructura de la administración municipal y las escalas de remuneración de los cargos locales, para lo cual deberán aprobar los gastos y el presupuesto anual del municipio. Así mismo, el artículo 315 de la Carta señala que los alcaldes fijarán los emolumentos de los empleados de los municipios, de conformidad con los gastos aprobados por el concejo.*
>
> *En el mismo sentido, la sentencia SU-1052 de 2000, dijo que el juez constitucional no puede ordenar el incremento salarial anual de los trabajadores públicos, como quiera que no es competente para ordenar el gasto. Así pues, el principio de legalidad del gasto (C.P. arts. 345 a 347 y 71 del Decreto 111 de 1996) dispone que "no se puede crear una obligación ni tampoco ordenar un gasto, sin que se cuente para el efecto con la respectiva disponibilidad presupuestal". Incluso, la propia Constitución prohibe que el alcalde origine "obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado" por el concejo. (C.P. 315 numeral 7º).*
>
> *4. De otro lado, para el caso de los servidores públicos de orden nacional, la Corte consideró que el juez de tutela no puede decidir la presunta vulneración del derecho a la igualdad de los trabajadores que no recibieron incremento salarial para el año 2000, en comparación con los altos dignatarios cuyo aumento está consagrado en la Constitución o en el artículo 15 de la Ley 4º de 1992, puesto que ese tema debe ser analizado en un juicio de control de constitucionalidad abstracto.*
>
> *Esas mismas consideraciones deben aplicarse en el asunto sub iudice, puesto que los empleados y extrabajadores del municipio de Quibdó, podían recurrir a la acción de nulidad de los actos administrativos que decidieron no incrementar los salarios.*

---

[2] Artículo 6º Num. 5º
[3] M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

[4] M.P. Alvaro Tafur Galvis

5. Finalmente, la Sala Plena considera que no prospera la acción de tutela como mecanismo transitorio, como quiera que no se encuentra probado el perjuicio irremediable ni lo alegado cumple con las características de gravedad, inminencia y urgencia del perjuicio. Al respecto, la Sala reitera que ninguno de los accionantes "se refiere a circunstancias especiales, como tampoco se aportan pruebas de hechos excepcionales que ameriten protección. De ahí que ha de considerarse que éstos han sido afectados por el incremento del costo de vida, al igual que todos los habitantes del territorio nacional, problemática que debido a su generalidad y a su componente estructural, no puede remediarse mediante las órdenes que compete impartir al juez de tutela""

3. Del caso concreto

En principio, es necesario aclarar que el compromiso adquirido en el debate de control político narrado en la acción, si bien fue abierto a la expectación pública, solo se concretó a través de unas normas específicas en los años 2.008, 2.009 y 2.010, siendo las proferidas en la última calenda las que generan la inconformidad de la actora, quien por esta vía pretende que se ordene la reforma o adicionamiento del Decreto 2.940, proferido por el Gobierno Nacional en el año de 2.010, mediante la expedición de otro acto administrativo general que establezca el incremento adicional del 8% sobre la inflación causada en el año 2.009.

En atención a lo anterior, debe esta Sala manifestar que es abiertamente improcedente la presente demanda de amparo por resultar contraria a su finalidad axiológica como mecanismo subsidiario y residual, ya que al plantearse contra el acto de carácter general, impersonal y abstracto mencionado en precedencia -*expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo de las normas generales señaladas en la Ley 4a de 1992, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 46 del Decreto-Ley 1278 de 2002-* se encuentra expresamente proscrito para el Juez Constitucional adentrarse en su desarrollo según el artículo 5º del Decreto 2.591 de 1.991, asimismo, porque existe un mecanismo idóneo para ello, sin que sea viable relevar a la Jurisdicción Contencioso Administrativa de hacer el control de legalidad, propio del H. Consejo de Estado y efectuar un pronunciamiento concreto en el trámite pertinente, que no es otro que el de nulidad, consagrado en el artículo 84 del C.C.A. Así las cosas, de aceptarse la procedencia de la acción de tutela en el presente caso, por la característica de eficacia que lo envuelve, vendría a sustituir a la mayoría de acciones y recursos legales, reconocimiento que debe plantearse ante los jueces ordinarios competentes.

Tampoco es procedente amparar los derechos invocados porque no se demuestra la presencia de un perjuicio que no cuente con medio alguno para su reparación, que una vez acaecido no permita volver al estado original o que no sea resarcible por indemnización o pago alguno; ello teniendo en cuenta lo expuesto por la accionante cuando afirma que es una docente al servicio del sistema educativo del estado, lo que hace inferir que en la actualidad cuenta con un trabajo y devenga una remuneración para su cabal supervivencia.

Corolario de lo anterior, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Pereira, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución.

VIII. RESUELVE

PRIMERO: **NEGAR** la acción de tutela incoada por el señor **LUÍS GONZAGA JIMÉNEZ GARCÍA** contra la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO; EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN; y, EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA,** por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Infórmese a las partes que la presente decisión podrá ser impugnada ante la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de los tres días siguientes a su notificación.

TERCERO: En caso de no ser impugnada, envíese las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme lo establece el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ANA LUCÍA CAICEDO CALDERON

JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ **HUMBERTO ALBARELLO BAHAMÓN**

MONICA ANDREA JARAMILLO ZAULUAGA
Secretaria