

Sentencia T-1139/01

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia incremento salarial para servidores públicos

Por vía de tutela no es posible ordenar el pago de sumas que correspondan al incremento salarial anual al que el servidor estatal cree tener derecho, tal y como lo ha determinado la Corte Constitucional en múltiples decisiones en sede de revisión de tutelas. Ahora, cuando el empleador estatal no paga el incremento salarial al servidor público y cuyo porcentaje ha sido dispuesto legalmente, el afectado debe acudir a la acción laboral ordinaria, pues la acción de tutela en ese caso resulta improcedente.

SENTENCIA DE TUTELA-Cumplimiento inmediato/SENTENCIA DE TUTELA REVOCADA-Efectos cuando se han pagado sumas/PAGO DE LO DEBIDO

En las sentencias se terminó por ordenar el pago del incremento salarial del año dos mil a las accionantes, sin que la acción de tutela sea procedente para tal efecto como se acaba de señalar, por lo cual se revocarán los fallos materia de revisión en cuanto a ese aspecto se refiere. No obstante, en el evento de que la Unidad de Salud ya hubiese cancelado las sumas correspondientes a las accionantes, puesto que, como se sabe, la orden impartida en el fallo que concede la tutela debe cumplirse de inmediato o dentro del término indicado por el juez constitucional, las peticionarias no tendrán la obligación de devolver las sumas recibidas, por aplicación del principio del pago de lo debido, que se efectivizó por un medio judicial distinto al que ordinariamente correspondía.

Referencia: expedientes Acumulados T-479126, T-479127. Acciones de tutela promovidas individualmente por Dora Elena Irreño Reyes y Martha Rocío García Robayo contra Unidad de Salud de Ibagué.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá D. C., veinticinco (25) de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los

Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERIA Y ALFREDO BELTRÁN SIERRA dicta la siguiente

SENTENCIA

En virtud de la revisión de los fallos adoptados por los Juzgados Tercero Penal Municipal y Tercero Penal del Circuito de Ibagué, respecto de la acción de tutela presentada por DORA IRENE IRREÑO REYES; y el fallo dictado por el Juzgado Tercero Penal del Circuito en cita, respecto de la acción de tutela promovida por la señora MARTHA ROCIO GARCIA ROBAYO, contra UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI-E.S.E.

Mediante auto de 31 de julio de 2001, la Sala de Selección Número Siete de la Corte Constitucional, resolvió seleccionar para su revisión los expedientes de la referencia y acumularlos para que fueran decididos en una misma sentencia, si así lo consideraba la Sala de Revisión.

Observa la Sala que existe identidad en cuanto a los hechos que motivaron la formulación de las dos demandas de tutela y la entidad contra la cual está dirigida, de modo que es procedente la acumulación e igualmente resulta viable decidir en una sola sentencia la revisión dispuesta.

I. ANTECEDENTES

1- Las accionantes DORA IRENE IRREÑO REYES y MARTHA ROCIO GARCIA ROBAYO, laboran, en su orden, como Auxiliar de Enfermería y Promotora de Salud Rural, en la Unidad de Salud de Ibagué. Los días 20 de febrero y 15 de mayo de 2001, interpusieron individualmente acciones de tutela ante la Oficina Judicial de Ibagué, contra la mencionada Unidad de Salud, en las cuales solicitaron la protección a sus derechos fundamentales al trabajo, Seguridad social, remuneración mínima vital y móvil, igualdad y al libre desarrollo de la personalidad.

2- Los hechos presuntamente constitutivos de la violación, las actoras la circunscribieron a que no se les había sido pagado el incremento salarial del 9.23% correspondiente al año 2000, decretado por el gobierno Nacional y de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia No. 1433 de 2000 de la Corte Constitucional; el subsidio familiar; los salarios

correspondientes a los meses de diciembre de 2000, enero y febrero de 2001. La accionante MARTHA ROCIO GARCIA ROBAYO puso de presente que se encontraba en estado de embarazo con 38 semanas de gestación y que tampoco se le han pagado los salarios correspondientes a los meses de marzo y abril de 2001 y las dotaciones desde 1998; además solicitó como petición subsidiaria “el pago de intereses moratorios y la indexación, teniendo en cuenta la pérdida del poder adquisitivo del momento”.

La accionante DORA ELENA IRREÑO REYES, por su parte, agregó que tampoco le habían pagado a bonificación del 50% a que tenía derecho, y las vacaciones desde 1999 hasta el 2001; igualmente solicitó el suministro de “herramientas de trabajo”; los intereses moratorios y la indexación, de acuerdo a lo dispuesto en la sentencia T-418 de 1996, proferida por ésta Corporación. Afirmaron las accionantes que en razón del no pago de sus salarios se veían afectadas porque no podían cumplir con sus obligaciones relacionadas con alimentos, educación, el pago de servicios públicos y otros gastos de sus familias.

La señora MARTHA ROCIO GARCÍA ROBAYO anexó a la demanda documentación relacionada con su estado de embarazo, copia de factura por el servicio de teléfono y una constancia expedida por el señor HERNAN ALVAREZ, administrador de la tienda de la vereda La Coqueta, según la cual la mencionada le adeudada la suma de \$100.000,00 pesos por concepto de alimentos. La actora DORA ELENA IRREÑO REYES acompañó a su demanda fotocopias de facturas de servicios públicos, del impuesto predial y del Fondo Nacional del Ahorro.

3- El 28 de febrero de 2001, la gerente de la entidad pública accionada contestó la demanda presentada por DORA ELENA IRREÑO REYES, y al efecto explicó que no había sido posible pagarle el salario del mes de diciembre de 2000, en razón de la incorporación de cuentas por pagar al presupuesto de 2001, e igualmente por la falta de recursos. Respecto a las acreencias del presente año manifestó que había sido imposible su satisfacción oportuna, debido a que otras instituciones le adeudaban a esa Unidad de Salud la suma de \$3.431'120.944,98°. En cuanto a la dotación de “herramientas de trabajo” consideró que no le asistía el derecho a la peticionaria, de conformidad al art. 1° de la ley 70 de 1988. Respecto de la bonificación del 50% aseveró que ésta ya había pagada en el mes de abril de 2000. En relación con las sumas por vacaciones, precisó que se adeudan las correspondientes a enero 12 de 1999 a enero 11 de 2000 y de enero 12 de 2000 a enero 11 de 2001.

II. LAS DECISIONES JUDICIALES MATERIA DE REVISIÓN

1-Expediente No. T- 479127

A) Primera Instancia

El Juzgado Tercero Penal Municipal de Ibagué, mediante fallo de 7 de marzo de 2001, concedió a la señora DORA ELENA IRREÑO REYES la tutela del derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y justas. En la parte considerativa del fallo, el Juzgado afirmó textualmente:

“...el Juzgado le concede la tutela a la peticionaria y ordena a la entidad.... que en el término de CUARENTA Y OCHO HORAS (48), le liquide y pague todas las acreencias laborales como sus sueldos, primas, vacaciones, retroactivos atrasados, según liquidación que se hará de tales acreencias”.

“En relación con los elementos de trabajo a que hace mención la accionante, no se tutela esta petición, porque no hace parte integral del mínimo (sic) vital”.

Y, en la parte resolutive de la sentencia (ordinal segundo), ordenó a la entidad pública accionada que dentro del término de 48 horas:

“ejecute las acciones tendientes a conseguir el dinero suficiente para que lleve a cabo el pago de todas las acreencias laborales atrasadas (sic) que se le deben a la señora accionante DORA ELENA IRREÑO REYES, como son sueldos, primas, bonificaciones, si se le deben, retroactivo de 2000, vacaciones, primas de vacaciones etc. Las cuales serán pagadas con la respectiva INDEXACION para que así recupere el poder adquisitivo de la moneda, perdido por el transcurso del tiempo” (Destaca la Corte).

El a quo puso de presente que la falta de pago oportuno de los salarios vulneraba el derecho fundamental del trabajo, máxime cuando la accionante no contaba con ingresos diferentes a los que devenga por los servicios prestados a la empresa demandada, afectándose de esta forma su mínimo vital.

B) Impugnación

La Representante legal de la Unidad de Salud de Ibagué sustentó su inconformidad con el fallo de primera instancia, en que la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en sostener que la liquidación y pago de obligaciones laborales escapa al ámbito propio de la acción de tutela, y si bien es cierto ha admitido su procedencia en algunos casos, ellos han sido excepcionales y primordialmente sustentados en la falta de idoneidad del medio ordinario. Agregó que la accionante tenía a su alcance otros medios para reclamar los derechos, idóneos y eficaces para la satisfacción de las pretensiones laborales.

Destacó la impugnante que el fallador “no observó el lapso de tiempo que transcurrió entre la causación de lo reclamado, y la acción; toda vez que la Señora Dora Elena Irreño Reyes ha actuado con negligencia, al no acudir a la jurisdicción laboral y esperar hasta la fecha para reclamar los derechos causados en el año (sic) de 1999 y 2000, como las vacaciones y las primas de las mismas, Pareciese entonces que la accionante pretendiese abusar de la Acción de Tutela al reclamar sus derechos alegando la inmediatez de los mismos, cuando tuvo oportunidad de acudir a la jurisdicción laboral con anterioridad.”

C) Segunda Instancia

Conoció de la impugnación el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué, Despacho que en sentencia de 8 de mayo de 2001 confirmó el fallo de primer grado, en razón de que el mínimo vital de la trabajadora y de los suyos se había visto afectado por el incumplimiento en el pago oportuno en que había incurrido la empleadora. Desestimó el planteamiento de la impugnante referido a la negligencia de parte de la accionante al dejar transcurrir mucho tiempo sin acudir a la jurisdicción laboral, pues, sostuvo, la paciencia tenía un límite y los derechos no se mendigaban sino que se exigían, resultando la acción de tutela la vía más expedita para la protección de los derechos fundamentales.

Advirtió el ad quem que se allegaron algunos documentos indicativos de que a la tutelante, en cumplimiento del fallo de primera instancia, el día 14 de marzo de 2001, le fueron pagados los salarios del mes de diciembre de 2000, febrero de 2001, incremento salarial del año 2000, lo cual indicaba que la Unidad de Salud de Ibagué le adeudaba todavía algunos emolumentos a la accionante y éstos debería pagarlos con la correspondiente indexación, desde cuando se causaron o hicieron exigibles las obligaciones hasta el momento de hacerse efectivo el pago.

2- Expediente No. T-479126.

Le correspondió precisamente al Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué, Tolima, conocer de la acción de tutela formulada por MARTHA ROCÍO GARCÍA ROBAYO. Mediante fallo del 31 de mayo de 2001, concedió la tutela del derecho al trabajo, para lo cual otorgó un término de diez (10) días para que la Unidad de Salud de Ibagué se ordenara:

“el pago del reajuste correspondiente al año 2000, los sueldos de diciembre de 2000, Febrero, Marzo y abril de 2001, liquidación anual del contrato del año 2001, por las razones indicadas en esta providencia, con la respectiva INDEXACION desde el momento en que se causó el pago hasta cuanto éste se haga efectivo. No se reconoce el pago de las demás acreencias laborales a que hace mención la petente, de una parte porque no constituyen factor salarial y porque se desconoce el aumento de sueldos para el año 2001 en el sector oficial.”

Notificado el fallo personalmente a las partes, no fue objeto de impugnación.

III. CONSIDERACIONES Y DECISIÓN DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales ya reseñadas, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 - 9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2- La materia. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de salarios. afectación del mínimo vital. Crisis económica y presupuestal del empleador. Reiteración de Jurisprudencia.

El asunto sometido a examen por la Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, se contrae a la utilización del amparo consagrado en el artículo 86 de la Carta, para la consecución del pago de salarios y demás emolumentos que se le adeudan a un trabajador estatal.

En la gran mayoría de esos casos que han sido objeto de examen por las distintas Salas de Revisión de Tutelas, la acción de tutela ha tenido éxito porque se ha tratado de eventos en

los cuales se evidencia la cesación indefinida en el pago oportuno de salario o mesadas pensionales, situación que hace presumir la vulneración del mínimo vital del actor y su familia, correspondiéndole a la entidad accionada entonces desvirtuar esa presunción, como que del salario (o de la mesada pensional) derivan su sustento y, por consiguiente, sin mayor esfuerzo se debe deducir que “los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano”, se encuentran seriamente afectados, y por ello, el medio de defensa judicial ordinario resulta ineficaz y de ahí la procedencia de la acción de tutela como medio excepcional para su protección (Sentencia T-011 de 1998, T- 246 de 1992, T-063 de 1995; 437 de 1996, T- 087, T-273 de 1997, T- 11, T-75 y T-366 de 1998).

En igual forma, las entidades públicas accionadas, cuando tienen a bien pronunciarse oportunamente sobre los hechos materia de la demanda, indefectiblemente alegan la crisis presupuestal y financiera como motivo del incumplimiento de sus obligaciones y reseñan que se están adelantando las gestiones necesarias para la consecución de los recursos. Frente a ello, ha dicho ya la Corte Constitucional que la situación económica, presupuestal o financiera de un empleador público o privado, así no sea producto de su desidia o negligencia, no puede ser admitida para justificar el incumplimiento de las obligaciones laborales, estando el empleador en el deber de efectuar las gestiones necesarias para que sus dependientes reciban oportunamente la retribución de su labor (sentencias T-323 de 1996, T-124; T-171 y T-234 y 299 de 1997, T-399 de 1998, T-08, T-020 y T-106 de 1999).

En fallo de unificación SU-995, de 9 de diciembre de 1999, la Sala Plena de la Corte Constitucional precisó que con el propósito de lograr la eficaz y completa protección de los derechos fundamentales comprometidos con la falta de pago, es menester que la orden de reconocimiento que imparte el juez de tutela se extienda a la totalidad de las sumas adeudadas, al momento de presentar la demanda, y garantice la oportuna cancelación de las contraprestaciones futuras.

En la misma sentencia se afirmó que el retardo en el que incurre el empleador, bien sea privado o público, causa un grave perjuicio económico a los trabajadores, de modo que

quienes están obligados a pagar salarios, prestaciones o pensiones, deben cubrir oportunamente todas las sumas adeudadas y actualizarlas¹. Se recordó que, dicha actualización, según lo destacó la Sala Plena en Sentencia C-448 de 1996, desarrolla claros principios constitucionales, en especial el que surge del artículo 53 C. P., a cuyo tenor la remuneración laboral debe ser móvil, a fin de proteger el poder adquisitivo de los trabajadores, lo que se logra normalmente mediante la indexación de las sumas adeudadas, para que éstas no se deterioren en términos reales con el paso del tiempo².

Así mismo, se precisó en la sentencia unificadora en cita que si la entidad deudora es de carácter público y se plantea por ésta la ausencia de presupuesto o de recursos, la orden del juez constitucional encaminada a restablecer el derecho violado, 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.

5.-Los casos concretos.

Como bien se desprende de la reseña de los fallos materia de revisión, el Juzgado Tercero Penal del Circuito conoció, en el caso de tutela interpuesta por MARTHA ROCÍO GARCÍA ROBAYO, como juez de única instancia, y en el caso del amparo demandado por DORA ELENA IRREÑO REYES, como fallador en segundo grado. En el primer evento, no accedió a que se ordenara el pago del aumento de sueldo correspondiente al año 2001 reclamado por la peticionaria, porque se desconocía cuál era su monto o porcentaje. En el segundo caso, la señora IRREÑO REYES igualmente demandó que se ordenara el pago del incremento salarial correspondiente al año en curso, aspecto sobre el que se pronunció el Juzgado de primera instancia, pese a lo cual el Juzgado Tercero Penal del Circuito confirmó sin reparo la sentencia impugnada.

Sobre ese hecho, la Sala debe precisar que en sede de tutela lo que se protege es el derecho fundamental al pago oportuno del salario al trabajador, y ese objetivo se cumple de manera efectiva ordenando simplemente al empleador, de manera genérica, el pago de las sumas

que por concepto de salarios adeude al empleado, y aquél, para el cumplimiento de la orden, con observancia del principio de la buena fe, naturalmente deberá sujetarse a lo dispuesto en el contrato de trabajo o la reglamentación legal existente en cuanto al monto del salario se refiere, con las deducciones legales o convencionales del caso a que haya lugar, razones por las cuales no hay necesidad alguna de especificar un monto determinado en el fallo de tutela. De manera que, si como ocurrió en el caso concreto, se accede a ordenar el pago de los salarios correspondientes a meses del año 2001, el pago deberá ser el que legalmente corresponda a la empleada.

Desde luego, resulta necesario aclarar que por vía de tutela no es posible ordenar el pago de sumas que correspondan al incremento salarial anual al que el servidor estatal cree tener derecho, tal y como lo ha determinado la Corte Constitucional en múltiples decisiones en sede de revisión de tutelas³.

Ahora, cuando el empleador estatal no paga el incremento salarial al servidor público y cuyo porcentaje ha sido dispuesto legalmente, el afectado debe acudir a la acción laboral ordinaria, pues la acción de tutela en ese caso resulta improcedente.

En ese sentido, se observa que en los fallos materia de revisión se ordenó el pago del “reajuste del año 2000” y “retroactivo del año 2000”, expresiones que sin duda corresponden al incremento salarial que no les había sido pagado a las accionantes.

De esa forma, en las sentencias se terminó por ordenar el pago del incremento salarial del año dos mil a las accionantes, sin que la acción de tutela sea procedente para tal efecto como se acaba de señalar, por lo cual se revocarán los fallos materia de revisión en cuanto a ese aspecto se refiere. No obstante, en el evento de que la Unidad de Salud de Ibagué ya hubiese cancelado las sumas correspondientes a las accionantes DORA ELENA IRREÑO REYES y MARTHA ROCÍO GARCÍA ROBAYO, puesto que, como se sabe, la orden impartida en el fallo que concede la tutela debe cumplirse de inmediato o dentro del término indicado por el juez constitucional, las peticionarias no tendrán la obligación de devolver las sumas recibidas, por aplicación del principio del pago de lo debido, que se efectivizó por un medio judicial distinto al que ordinariamente correspondía (Corte Constitucional, Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-278, de 27 de junio de 1995. M. P. Hernando Herrera Vergara).

De otra parte, se advierte que el Juez Tercero Penal del Circuito, confirmó el fallo del Juzgado

Tercero Penal Municipal, en el que se ordenó a la entidad accionada que dentro del término de 48 horas ejecutara las acciones tendientes a conseguir el dinero suficiente para pagar todas las acreencias laborales atrasadas que se le debían a la señora DORA ELENA IRREÑO. Empero, en la sentencia de única instancia adoptada en el caso de la señora MARTHA ROCÍO GARCÍA ROBAYO, aquel Despacho ordenó que “en un término razonable de diez días”, se dispusiera el “pago” de las acreencias laborales.

La revisión conjunta de los tres fallos de tutela, pone de presente a la Sala que la representante de la entidad accionada adujo como motivo de no pago de las acreencias laborales reclamadas, que diversas entidades, entre ellas las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), le adeudaban la suma de \$3.431.120.994,98, hecho éste que no puede menos que significar la iliquidez o inexistencia de recursos, por lo cual la orden a impartir, en ambos casos, consistirá en ordenar a la representante legal de la Unidad de Salud de Ibagué ISI-ESE, que en un término no superior a un (1) mes, a partir de la notificación de la presente sentencia, si es que aún no lo ha hecho, realice las gestiones indispensables para la consecución de los recursos necesarios para pagar las acreencias salariales a las accionantes, así como para garantizar el pago de salarios y demás emolumentos a que tengan derecho en el futuro.

En síntesis, los fallos objeto de revisión se revocarán en lo que respecta al pago del incremento salarial correspondiente al año dos mil solicitado por las accionantes, y se confirmarán en lo demás con la modificación ya indicada.

IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero: REVOCAR los fallos adoptados por el los Juzgados Tercero Penal Municipal y Tercero Penal del Circuito de Ibagué, respecto de la acción de tutela presentada por DORA IRENE IRREÑO REYES; y el fallo dictado por el Juzgado Tercero Penal del Circuito en cita, respecto de la acción de tutela promovida por la señora MARTHA ROCIO GARCIA ROBAYO, en ambos casos contra UNIDAD DE SALUD DE IBAGUE USI-E.S.E, en cuanto ordenaron el pago del

incremento salarial correspondiente al año dos mil a las accionantes; y se CONFIRMAN en todo lo demás, con la modificación consistente en ordenar a la representante legal de dicha entidad que en un término no superior a un (1) mes a partir de la notificación de la presente sentencia, si es que no lo ha hecho, realice las gestiones indispensables para la consecución de los recursos necesarios para pagar todas las acreencias laborales que aún adeude a las accionantes, así como para garantizar el pago de salarios y demás emolumentos a que tengan derecho en el futuro.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Convenio 95 de la OIT, artículo 12:

“1. El salario se deberá pagar a intervalos regulares. A menos que existan otros arreglos satisfactorios que garanticen el pago del salario a intervalos regulares, los intervalos a los que el salario deba pagarse se establecerán por la legislación nacional o se fijarán por un contrato colectivo o un laudo arbitral.

“2. Cuando se termine el contrato de trabajo se deberá efectuar un ajuste final de todos los salarios debidos, de conformidad con la legislación nacional, un contrato colectivo o un laudo arbitral, o, en defecto de dicha legislación, contrato o laudo, dentro de un plazo razonable, habida cuenta de los términos del contrato.”

2 Ver, entre otras, la sentencia SU-400 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencias SU-1052, de 10 de agosto de 2000. M. P. Alvaro Tafur Galvis, y T-453, de 4 de mayo de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.