

Sentencia T-211/01

ACCION DE TUTELA-Naturaleza

JUEZ CONSTITUCIONAL-Improcedencia para sustituir a las autoridades en las competencias asignadas por la Constitución Política

GOBIERNO NACIONAL-Formulación anual del presupuesto y ley de apropiaciones/JUEZ DE TUTELA-Imposibilidad de modificar presupuesto para incremento salarial de servidores públicos

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia incremento salarial para servidores públicos

Referencia: expedientes T-409833 y otros.

Acción de tutela de Omar Alberto Henao Hernández y otros

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D.C., febrero veintidós (22) de dos mil uno (2001).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por los despachos judiciales mencionados en la referencia, dentro de las acciones de tutela instauradas por diversos empleados del sector público, en su mayoría docentes, en contra del Presidente de la República; los Ministros de Hacienda y Crédito Público; Desarrollo; Educación y Departamento Administrativo de la Función Pública, entre otros.

Los expedientes llegaron a la Corte Constitucional, por remisión que hicieron las secretarías de los distintos despachos judiciales. La Sala de Selección Número Uno de tutelas de la Corte Constitucional, por auto de treinta (30) de enero del año 2001, ordenó la revisión de los

casos de la referencia, así como su acumulación, para ser decididos en una sola sentencia, si la Sala de Revisión así lo consideraba pertinente.

Correspondiéndole a la Sala Segunda de Revisión adoptar la decisión, se determinó que, al existir identidad en los hechos que motivaron las diversas acciones, era procedente la acumulación decretada por la Sala de Selección, razón por la que se proferiría un solo fallo para decidir los procesos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos y pretensiones.

1. Los actores, servidores públicos vinculados a distintas entidades del Estado, consideran que la decisión del Gobierno Nacional de no reconocer aumento alguno a los salarios de los empleados públicos, de quienes devengaban para enero de 2000, más de dos (2) salarios mínimos mensuales, es contraria a sus derechos fundamentales, específicamente de los derechos a un salario digno y justo (artículo 25), y, en especial, del derecho a la igualdad (artículo 13), por cuanto unos servidores públicos sí obtuvieron un aumento en sus salarios, así: Los empleados y pensionados cuya asignación a enero de 2000 fue inferior a dos (2) salarios mínimos, recibieron un aumento del nueve por ciento (9%). Por su parte, a los Congresistas y a otros funcionarios como Magistrados de las Altas Cortes; el Fiscal General de la Nación; el Procurador General de la Nación; el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo, se les reconoció un reajuste del quince punto tres por ciento (15.3%), pese a la política de ajuste fiscal que promovió el Gobierno.

2. Entienden los diversos actores que las decisiones económicas del Gobierno no pueden desconocer los derechos laborales de quienes prestan o prestaron sus servicios a los distintos entes del Estado, pues las asignaciones que éste está obligado a reconocer como empleador, deben, por lo menos, mantener su valor adquisitivo. Dentro de este contexto, consideran que el Gobierno tenía el deber de reconocer a todos y cada uno de los empleados y pensionados estatales, un aumento o reajuste en sus emolumentos que les permitiese conservar el poder adquisitivo de éste, toda vez que en razón del fenómeno de la inflación, éstos resultan inferiores a los que percibían el año inmediatamente anterior.

3. En este sentido, los diversos actores solicitan, con fundamento en decisiones de esta Corporación, específicamente en las sentencias T-102 de 1995 y C-710 de 1999, se ordene al Gobierno Nacional aumentar sus salarios y pensiones, en un porcentaje igual o similar al índice de precios al consumidor que certifique el Departamento Administrativo de Estadística -DANE-, con el fin de conservar el valor adquisitivo de los mismos. Orden que debe tener un carácter retroactivo a enero del año en curso.

4. La acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales antes señalados, según se lee en los diversos escritos de tutela, se interpone, en algunos casos, como mecanismo transitorio a efectos de evitar un perjuicio de carácter irremediable y, en otros, como el único mecanismo judicial que existe en el ordenamiento jurídico colombiano para lograr el restablecimiento de los derechos que se dicen vulnerados.

Distintos entes estatales, que intervinieron en las tutelas que ahora se revisan, solicitaron negar las acciones de tutela interpuestas en su contra, por considerar que la decisión del Gobierno Nacional de no aumentar los salarios y pensiones de quienes reciben emolumentos en cuantía mayor a dos salarios mínimos, no desconoce derecho fundamental alguno de quienes se dicen lesionados con la medida. Los despachos judiciales, que conocieron de estas acciones en primera instancia, en su mayoría, coincidieron en negar la protección impetrada, decisiones que fueron revocadas por los falladores de segunda instancia, quienes accedieron a las pretensiones de los accionantes. Solamente en la acción de tutela T-409833, el a quo tuteló las pretensiones de los accionantes, decisión que fue revocada por el ad quem, para negar dichas peticiones.

Las decisiones proferidas por los despachos judiciales de primera instancia que negaron las pretensiones de los accionantes, coinciden en afirmar que el aumento de salarios otorgado por el Gobierno Nacional, en la forma como quedó en el decreto que así lo consagró, lejos de consagrar un privilegio, buscó proteger a los servidores públicos más desfavorecidos desde el punto de vista de la remuneración mensual.

Se aduce en esas providencias, que en relación con los trabajadores o empleados, hay que tener en cuenta que las remuneraciones dependen de multiplicidad de factores, como la naturaleza del cargo, la antigüedad y calidades profesionales, circunstancias que producen una diferencia sustancial en relación con la remuneración. Adicionalmente, se argumenta

que no es la acción de tutela el mecanismo indicado para ese tipo de reclamaciones.

Impugnados los fallos que negaron las pretensiones solicitadas, los falladores que conocieron de las tutelas en segunda instancia, revocaron dichas decisiones y, en su lugar accedieron a las peticiones de los accionantes, bajo los siguientes argumentos:

1. En el marco del Estado Social de Derecho, el Gobierno Nacional no podía desconocer, con su política económica, los derechos de los trabajadores a tener un salario vital y móvil, que la Constitución consagra en favor de los trabajadores. En especial, cuando en virtud del fenómeno de la inflación, las asignaciones salariales sufren una disminución que vulnera directamente los derechos fundamentales de éstos, dado que se está recibiendo un emolumento menor al que se recibía en el año inmediatamente anterior.

1. La jurisprudencia constitucional ha sido clara al señalar que el reajuste de salarios en una economía inflacionaria como la colombiana, es un derecho irrenunciable de los trabajadores y pensionados. Mecanismo tendiente a mantener, en todo o en parte, el valor adquisitivo de sus asignaciones. Por tanto, el Gobierno Nacional tenía el deber de aumentar la remuneración de los empleados y pensionados públicos, en un porcentaje que les permitiera mantener el poder adquisitivo de éstas.

Dentro de este contexto, los diversos despachos judiciales consideraron que el Gobierno Nacional ha debido aumentar los salarios del sector estatal, en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor, certificado por el Departamento Administrativo de Estadística - DANE-.

En consecuencia, y con fundamento en diversas decisiones de esta Corporación, los diferentes despachos judiciales ordenaron al Gobierno Nacional y, específicamente, al Ministro de Hacienda, iniciar las gestiones presupuestales correspondientes, a efectos de hacer viable el aumento salarial al que tenía derecho cada empleado. Aumento que, por lo menos, debería consistir en el mismo porcentaje de variación de los índices de precios al Consumidor, certificado por el DANE, para el año inmediatamente anterior. Orden ésta que

debía cumplirse entre los dos y cuatro meses siguientes a la notificación del correspondiente fallo, lapso que variaba según el despacho judicial de conocimiento.

Reajuste que, según lo sentenciaron los diversos funcionarios judiciales, debía hacerse en forma retroactiva al primero (1º) de enero de 2000.

Sobre todas estas decisiones, la Sala Segunda de la Corte entrará a decidir. Para el efecto y con el fin de dar cumplimiento al deber de motivación de las sentencias, a continuación se individualizan los datos esenciales de las acciones de tutela a las que ha de referirse esta providencia y las consideraciones de la misma.

No. Exp

ACTOR

ENTIDAD DE VINCULACION

DECISIÓN DE INSTANCIA

DECISIÓN

2. INSTANCIA

T-409833

Omar Alberto

Henao Hernández y otros

Ministerio de Educación.

Docentes

Juzgado Promiscuo Municipal

CONCEDIDA

REVOCA

T-409932

Ana Julia

Pinto de Mogollón

Ministerio de Educación.

Docente

Juzgado 8 Civil Municipal

Ibagué

NIEGA

REVOCA

T-409934

Nydia

Sáenz de Cartagena

Ministerio de Educación.

Docente

Juzgado 13 Civil Municipal

Ibagué

NIEGA

REVOCA

T-409933

Elcy

Santofimio Devia

Ministerio de Educación.

Docente

Juzgado 13 Civil Municipal

Ibagué

NIEGA

REVOCA

T-409935

Hortencia

Cruz Gutiérrez

Ministerio de Educación.

Docente

Juzgado 1 Civil Municipal

Ibagué

NIEGA

T-409939

Germán

Vejarano Gómez

Ministerio de Educación.

Docente

Juzgado 13 Civil Municipal

Ibagué

NIEGA

REVOCA

T-410566

Clarivel

Angarita Pacheco

Ministerio de Educación.

Docente

Juzgado 7 Civil Municipal

Ibagué

NIEGA

REVOCA

T-410603

Pastora

Aurora Salas Zuluaga

Contraloría General de la República

Juzgado 10 Laboral del Circuito Medellín

CONCEDIDA

NO HUBO

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Sala Segunda es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate.

Corresponde decidir a esta Sala, si la decisión del Gobierno de no aumentar los salarios y pensiones en el sector público para el año 2000, cuando la cuantía de éstas fuera mayor a los dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, desconoce derecho fundamental alguno de los actores, y si tal decisión puede ser revisada mediante la acción de tutela.

Tercera. Reiteración de jurisprudencia.

Esta Sala de Revisión, en la sentencia T-1687 de 7 de diciembre de 2000, al revisar varias acciones de tutela, en las cuales se solicitaba el incremento salarial para los empleados estatales, reiteró la jurisprudencia de esta Corporación en relación con el mismo asunto, y dijo:

“3.1. La Sala Plena de esta Corporación, en decisión unánime del diez (10) de agosto del año en curso, y contenida en la sentencia SU- 1052 de 2000, resolvió denegar las acciones de tutela que, por los mismos hechos y pretensiones contenidas en los expedientes que ahora son objeto de revisión, interpusieran distintos servidores y pensionados estatales. En el

mencionado fallo, se explicaron las razones por las cuales la acción de tutela era un mecanismo improcedente para controvertir la determinación gubernamental de no aumentar los emolumentos salariales y pensionales de los servidores y ex servidores públicos que, a enero de 2000, devengasen más de dos (2) salarios mínimos.

3.2. En relación con la improcedencia de la acción de tutela para resolver sobre la decisión del Gobierno Nacional de no reajustar los salarios y pensiones estatales para el año 2000, afirmó la Sala Plena de esta Corporación:

“al juez constitucional no le corresponde interferir, por vía de tutela, en las decisiones generales abstractas e impersonales confiadas por la Constitución Política a otras autoridades estatales, aunque si podría, en defensa de aquellas situaciones concretas y particulares que le competen, ordenar que se adopten medidas excepcionales con el propósito de salvaguardar los derechos de aquellos que, por quedar cubiertos en una decisión general, resultan discriminados y por tanto desprotegidos.

“De tal manera que, 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 esta 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 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 consecuencia si como lo expone con claridad el Ministro de Hacienda y Crédito Público y lo ha sostenido esta Corporación, compete al Gobierno presentar el proyecto de presupuesto y la ley de apropiaciones en armonía con su política económica y fiscal, no le corresponde al juez de tutela ordenar su modificación con miras a que se incluya un rubro destinado al incremento salarial de los servidores públicos, porque, de hacerlo, se inmiscuiría por vía de tutela, en los asuntos que competen a otras autoridades, desbordando así la competencia constitucional conferida en el artículo 86 de la Constitución Política y deberá responder por extralimitación de funciones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 6 del mismo ordenamiento.

“De otra parte, debe recordarse que en la contestación a las acciones de tutela cuyas decisiones se revisan, el Ministro de Hacienda y Crédito Público relaciona la decisión del Gobierno de no incluir en el proyecto de presupuesto un rubro destinado a incrementar la remuneración de los servidores públicos que devengan más de dos salarios mínimos, con la necesidad de incluir en el proyecto de ley de presupuesto compromisos que cuenten con los correspondientes recursos para que puedan efectivamente ser atendidos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

“Esta mención del Ministro de Hacienda no puede pasar inadvertida, porque de conformidad con la regla de legalidad del gasto que es un desarrollo del principio de legalidad de la función pública, esta Corporación no podría crear la obligación a cargo del Estado de reajustar el salario de los servidores públicos en un monto determinado y para una vigencia específica, como tampoco ordenar que el Gobierno Nacional lo haga, porque además de transgredir los artículos 6° y 86 de la Constitución Política, como quedó explicado, quebrantaría los artículos 345, 346 y 347 del mismo ordenamiento, como también el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Lo anterior por cuanto, de conformidad con estas disposiciones no se puede crear una obligación ni tampoco ordenar un gasto, sin que se cuente para el efecto con la respectiva disponibilidad presupuestal. Así mismo, no debe olvidarse que el artículo 136 del Código Penal tipifica como peculado comprometer sumas superiores a las fijadas en “el presupuesto” al igual que invertir las incluidas en éste en forma diferente a la prevista. De tal suerte que, tanto por la naturaleza

de la acción de tutela como por el principio de legalidad del gasto público, el juez constitucional no puede por vía de tutela incrementar el salario de los accionantes como tampoco ordenar al Gobierno Nacional que lo haga.

“3.2. Los tutelantes además de estar inconformes con la decisión del Gobierno relativa al no incremento de sus salarios, discrepan de los reajustes previstos en el ordenamiento, tanto para los miembros del Congreso por el artículo 187 de la Constitución Política, como para los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de otros funcionarios al servicio del Estado, por el artículo 15 de la Ley 04 de 1992. Al respecto consideran, que los incrementos previstos en estas normas desconocen el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Arguyen que la medida del Gobierno Nacional los discrimina, porque solo algunos servidores públicos resultarían afectados con el no incremento de sus salarios para el presente año. Al respecto, precisa reiterar que las anteriores disposiciones no pueden ser controvertidas por vía de tutela porque tienen previsto en el ordenamiento un trámite especial que hace de suyo a la tutela improcedente.

“De lo anterior se sigue que deben confirmarse las decisiones de instancia porque la acción de tutela, tal como quedó expuesto, no es el mecanismo pertinente para cuestionar o modificar las orientaciones o directrices del Gobierno en materia de gasto público, en razón a que la política fiscal del Estado se hace realidad en la Ley Orgánica del Presupuesto y Ley de apropiaciones para una vigencia determinada, que debe controvertirse, ante esta Corporación, pero en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Al respecto vale recordar que a consideración de ésta Corte se encuentran sendas demandas en las cuales se controvierte la constitucionalidad de la Ley 547 de 1999 - por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre del 2000- radicadas con los números 2780, 2804, 2922 y 3051.

“Igualmente, tampoco la acción de tutela es el procedimiento idóneo para controvertir la constitucionalidad del artículo 15 de la Ley 04 de 1992. Esta disposición, al igual que las anteriores, debe demandarse ante ésta Corte en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

“Así mismo, el mandato del artículo 187 de la Constitución Política, de conformidad con el cual la asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año, no puede objetarse por ningún procedimiento, puesto que su incuestionable jerarquía la hace inmune a las controversias, incluso ante esta Corporación a la cual corresponde velar por su guarda e integridad. No obstante cabe recordar que las mismas pueden ser reformadas por los canales previstos para el efecto en el mismo ordenamiento (Art. 374 a 379 C.P.).

“4.- Improcedencia de la acción de tutela como medida transitoria.

“...

“ ... se observa que todos los accionantes invocan la protección transitoria arguyendo que se disminuyó el poder adquisitivo de su salario al no haberse decretado su reajuste de conformidad al incremento del IPC para el año inmediatamente anterior. Ninguno 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 , problemática que debido a su generalidad y a su componente estructural, no puede remediarse mediante las órdenes que compete impartir al juez de tutela.

“Además, de conformidad con lo expuesto por la apoderada de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, corroborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y no contradicho por los actores, “debido a que a los servidores públicos tuvieron en 1999 un incremento real de 3 puntos, al comparar el aumento salarial del 15% frente a una inflación esperada del 12%. Como la inflación prevista para el año 2000 es de un 10% y la masa salarial crecerá un 5.6% , se presenta en el presente año una pérdida de 4 puntos que prácticamente es compensada con el aumento real obtenido por los servidores públicos en el año inmediatamente anterior”. Quiere decir entonces que la violación general impersonal y abstracta del derecho al trabajo de los servidores públicos, invocada para fundamentar el amparo provisional, no ha sido grave e irreparable porque, en términos globales, de llegar la inflación al 10% en el presente año, la pérdida del poder adquisitivo de la masa salarial que conforman estos servidores sería mínima.

“Por consiguiente, la Corte estima que en el presente asunto la tutela no puede concederse como mecanismo transitorio, en razón a que deben ser las instancias correspondientes las

que decidan si los actos generales que se controvierten, vulneran el derecho a la igualdad y al trabajo de los servidores públicos; y, como ha quedado expuesto, ninguno de los accionantes adujo ni probó un perjuicio irremediable que amerite la protección transitoria.”

3.3. Dentro de este contexto, al existir identidad tanto en los hechos como en las pretensiones de las acciones de tutela que fueron revisadas mediante el fallo de diez (10) de agosto del año en curso -Sentencia SU-1052 de 2000-, y las que ahora ocupan la atención de esta Sala, habrá de reiterarse lo dicho en esa oportunidad por el pleno de la Corporación, para revocar las decisiones judiciales que concedieron el amparo que solicitaran distintos servidores y pensionados estatales, como en los casos que en este momento ocupan la atención de la Corte, por cuanto la acción de tutela, tal como fue explicado por la Sala Plena en el fallo parcialmente transcrito, es improcedente para lograr el reajuste salarial solicitado por los diversos empleados y pensionados públicos”.

De conformidad con la jurisprudencia que se reitera en esta providencia, esta Sala de Revisión revocará las sentencias que concedieron las acciones de tutela interpuestas y confirmará aquella por medio de la cual se negaron las peticiones impetradas en la acción de tutela.

III. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero: REVÓCANSE las sentencias proferidas por los despachos judiciales que decidieron en instancia las acciones de tutela de que tratan los expedientes T-409932, T-409934, T-409933, T-409935, T-409939, T-410566 y T-410603, en las que se concedió el amparo que solicitaron los servidores públicos, por la decisión del Gobierno Nacional de no aumentar los salarios estatales para el año 2000, cuando éstas, en su cuantía, fueran superiores a dos (2) salarios mínimos. En consecuencia, se dejan sin efecto las órdenes que fueron emitidas por los diferentes despachos judiciales en estos expedientes, para que el Gobierno Nacional hiciera las apropiaciones presupuestales correspondientes, a efectos de reconocer y pagar, en forma retroactiva, el reajuste salarial para el año 2000.

Segundo: CONFÍRMASE la decisión proferida en la acción de tutela T-409833, mediante la cual se negó la tutela impetrada por los accionantes.

Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General