

Sentencia T-445/01

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia incremento salarial para servidores públicos

Reiteración de Jurisprudencia

Acción de tutela instaurada por Zulma Beatriz Acosta Barrios contra la Nación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá D.C., cuatro (4) de mayo del año dos mil uno (2001).

La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados JAIME ARAUJO RENTERIA, ALFREDO BELTRAN SIERRA y MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por los Juzgados Doce Civil Municipal y Quinto Civil del Circuito de Ibagué, al resolver sobre la acción de tutela interpuesta por de Zulma Beatriz Acosta Barrios contra la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública

I. ANTECEDENTES.

La actora, docente al servicio del departamento del Tolima, interpuso acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, la dignidad humana y al salario, los cuales encuentra afectados con la decisión del Gobierno Nacional de no autorizar el incremento salarial a los servidores públicos que devenguen más de dos (2) salarios

mínimos mensuales. Considera que con dicha medida el Gobierno Nacional está infringiendo el artículo 53 de la Carta, generando una situación de discriminación entre los trabajadores.

Aduce, de otra parte que indistintamente, el empleador sea público o privado, no puede hacer del trabajador un factor de producción, porque sería además de humillante, inconstitucional e irrespetuoso con su naturaleza. Por ello, la autorización para establecer los incrementos salariales no puede beneficiar a unos pocos trabajadores.

Considera, que la remuneración no puede ser simbólica, y que por el contrario esta debe ser acorde con la labor que se desempeña. Además, el poder adquisitivo de la moneda y la inflación dentro de un Estado Social de Derecho disminuyen cada día más la capacidad de compra, la cual por demás, se ve reducida ante la negativa del incremento salarial que por disposición constitucional le corresponde, deteriorando su calidad de vida y de su familia.

Por lo anterior, la actora solicita la protección de los derechos ya señalados como violados, y pide por lo tanto, se protejan los derechos a la igualdad, a la dignidad humana, y al salario móvil y digno, vulnerados por el Gobierno Nacional, al desconocer el artículo 53 de la Carta que contempla el mínimo vital móvil y en consecuencia, ordenar el incremento salarial a que tiene derecho.

I. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Doce Civil Municipal de Ibagué mediante sentencia de junio 30 de 2000, negó la tutela en cuestión, al considerar que la actora puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa para solicitar allí, la nulidad de la norma que negó el incremento salarial de los sueldos de los servidores públicos que devengaran más de dos (2) salarios mínimos. Igualmente, considera que so pretexto de amparar derechos fundamentales, el juez de tutela no puede invadir órbitas del Gobierno Nacional.

Impugnada la anterior decisión, conoció en segunda instancia el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué, el cual en sentencia del 25 de agosto de 2000, revocó el fallo proferido en primera instancia, y en su lugar protegió los derechos de la demandante al considerar que se

vulneran los derechos a la igualdad y a la remuneración móvil consagrados en los arts. 13 y 53 de la C.P., con la expedición del Decreto 182 de 2000 sobre incremento salarial, que autoriza el aumento sólo para algunos trabajadores y lo niega para otros. Señala que la decisión de una política salarial debe estar enmarcada dentro de un plan de desarrollo como resultado del acuerdo y la concertación de los diferentes sectores nacionales y acorde con los principios constitucionales.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar las decisiones judiciales mencionadas y proferir la sentencia correspondiente.

1. Improcedencia de la acción de tutela para obtener el incremento salarial

Según lo dispuesto por el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 la acción de tutela sólo procede como mecanismo subsidiario y residual cuando no exista otro medio defensa judicial.

El Decreto 182 de 2000 en virtud del cual se estableció el incremento salarial es una norma de carácter general, impersonal y abstracta contra la cual existe otro medio de defensa judicial como es la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrada en el C.C.A, la cual no ha sido intentada por la actora.

Por lo tanto, resulta improcedente la acción de tutela para obtener el reajuste salarial por parte de la actora, quien tiene a su disposición otros medios de defensa como se señaló antes.

3. Reiteración de Jurisprudencia en relación con el incremento salarial.

Recientemente la Corte mediante sentencia SU 1052 de 2000 con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Galvis, al tratar el tema del incremento salarial señaló:

“3. Naturaleza de la Acción de Tutela. Improcedencia de esta vía para sustituir a las autoridades en las competencias asignadas por la Constitución Política

Como quedó planteado, la decisión en el asunto que ocupa a la Corte, exige establecer si la acción de tutela es el mecanismo adecuado para ordenar al Gobierno Nacional el incremento de los salarios de los accionantes, dada su calidad de servidores públicos, ya que a éstos para el presente año, no se les ha incrementado su remuneración. Deberá determinarse además, si la acción de tutela procede como mecanismo transitorio, para el efecto, habrá de precisarse si la situación planteada por los invocantes constituye una amenaza a sus derechos fundamentales o les ha ocasionado un perjuicio irremediable.

3.1. Tal como lo ha sostenido la jurisprudencia de ésta Corporación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, quien se sienta amenazado o vulnerado en sus derechos fundamentales, por acto u omisión de la autoridad pública y, en casos excepcionales por un particular, puede invocar el amparo consagrado en el ordenamiento constitucional, para la protección de estos especiales y trascendentales derechos.

Al respecto se ha sostenido que la acción de tutela es subsidiaria, en cuanto no procede cuando el ordenamiento prevé otro mecanismo para la protección del derecho invocado; también se la ha calificado de residual, en la medida en que complementa aquellos mecanismos previstos en el ordenamiento que no son suficientes o que no resultan verdaderamente eficaces en la protección de los derechos fundamentales y además se ha dicho que es informal, porque se tramitan por esta vía las violaciones o amenazadas de los derechos fundamentales que dada su evidencia y simplicidad no requieren la confrontación propia de un proceso ante la justicia ordinaria. Debe agregarse además, que la acción de tutela, dada su especificidad, está destinada a proteger situaciones individuales frente a aquellas actuaciones u omisiones que constituyan una efectiva amenaza o afrenta concreta a una persona determinada.

Por consiguiente, 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 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 consecuencia si como lo expone con claridad el Ministro de Hacienda y Crédito Público y lo ha sostenido esta Corporación, compete al Gobierno Nacional 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 Nacional 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 Nacional relativa al no incremento de sus salarios, discrepan de los reajustes previstos en el ordenamiento, tanto para los miembros del Congreso Nacional 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 Nacional 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.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente y por existir identidad en cuanto a los supuestos fácticos y pretensiones que motivaron la presente acción en relación con los de la jurisprudencia que se reitera, esta Sala de Revisión revocará la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué mediante la cual concedió el amparo y en su lugar negará la tutela.

I. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Ibagué en la acción de tutela interpuesta por Zulma Beatriz Acosta Barrios, y en su lugar, NEGAR el amparo solicitado, con base en las consideraciones aquí expuestas

Segundo. Por Secretaria, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General