

{p}

Sentencia T-447/01

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Improcedencia incremento salarial para servidores públicos

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-412594 y acumulados (T-412595, T-412596, T-412597, T-412598, T-412599, T-412600, T-412601, T-412602, T-412603, T-412604, T-413473, T-413594, T-413657, T-413659 y T-413660)

Acción de tutela instaurada por Yanira Coronado Avendaño y otros en contra de la Nación y otras instituciones.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

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

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 competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por distintos despachos judiciales del país en los procesos de la referencia, dentro de las acciones de tutela instauradas por diferentes empleados y pensionados del sector público en contra del Presidente de la República, los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Educación Nacional, el Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Director de Planeación Nacional, entre otros.

La Sala de Selección N° 2 de tutelas de la Corte Constitucional, por auto del nueve (9) de febrero del año 2001, ordenó la revisión de los casos de la referencia así como su acumulación, para ser decididos en una sola sentencia.

Correspondiéndole a la Sala Tercera de Revisión adoptar la decisión, procede a proferir un solo fallo sobre los referidos procesos.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. Los actores consideran que la política del Gobierno Nacional de no reconocer aumento alguno a los salarios de los empleados públicos y a las pensiones 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); a un salario móvil y proporcional (artículo 53), al reajuste periódico de las pensiones (artículo 53) y, en especial, al derecho a la igualdad (artículo 13), por cuanto unos servidores públicos sí obtuvieron un aumento en sus salarios y mesadas pensionales.

1.2. 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 deben, por lo menos, mantener su valor adquisitivo.

1.3. Consideran así que el Gobierno tiene el deber de reconocer a todos los empleados y pensionados estatales, un aumento o reajuste en sus emolumentos que garantice la preservación de su poder adquisitivo.

1.4. En este sentido, solicitan que se ordene al Gobierno Nacional aumentar los salarios y pensiones de los actores, en un porcentaje igual o similar al índice del incremento de precios al consumidor que certifique el Departamento Administrativo de Estadística -DANE-, a efectos de que puedan conservar el valor adquisitivo de los mismos. Consideran que esta orden debe tener un carácter retroactivo a enero de 2000.

1.5. 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.

2. Sentencias objeto de revisión

EXPEDIENTE

ACTOR

ENTIDAD DE VINCULACION

PRIMERA INSTANCIA

DECISIÓN

SEGUNDA INSTANCIA

DECISIÓN

T-412.594

Yanira Avendaño C.

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

T-412.595

José L. Pomárico M.

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

Miguel A. Perea D.

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

T-412.597

Elcy E. Correa M.

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

T-412.598

Alba Y. Hernández C.

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

T-412.599

Sara B. Molinares

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Ciénaga

Confirma

T-412.600

Ciro A. Córdoba G.

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

T-412.601

Lucila M. García

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

T-412.602

Raúl A. Salcedo E.

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

T-412.603

Zoila R. Alvarez R.

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Juzgado 1° Penal Municipal

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

T-412.604

Claudio A. Iguarán R.

Ministerio de Educación Nacional – Magdalena

Ciénaga

Concede

Juzgado 1° Penal del Circuito

Ciénaga

Confirma

T-413.473

Nubia Ramírez E. y otros

Secretaría de Educación – Antioquia

Juzgado 11° Civil Municipal

Medellín

Concede

No hubo

T-413.594

Carmen M. Ramírez Ch.

Secretaría de Educación – Antioquia

Juzgado 1° Penal del Circuito Turbo

Concede

Tribunal Superior de Antioquia

Sala de Decisión Penal

Rechaza por extemporaneidad

T-413.657

Alba L. Parra C. y otros

Secretaría de Educación – Antioquia

Juzgado 4° Laboral del Circuito de Medellín

Concede

Tribunal Superior de Medellín Sala Laboral (Conjueces)

Confirma

T-413.659

Magda Sánchez M. y otros

Secretaría de Educación – Antioquia

Juzgado 4° Laboral del Circuito de Medellín

Concede

Tribunal Superior de Medellín Sala Laboral (Conjueces)

T-413.660

Francisco E. Arboleda y otros

Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Militares

Tribunal Superior de Medellín Sala Laboral (Conjueces)

Concede

No hubo

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las providencias proferidas por los jueces de instancia dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De acuerdo con los hechos reseñados, procede la Corte Constitucional a determinar si pueden los servidores públicos y los ex servidores pensionados argumentar la vulneración de sus derechos fundamentales para solicitar por medio de la acción de tutela el incremento de sus salarios o pensiones, con la consecuencia de modificar por esta vía la política salarial establecida por las autoridades competentes de manera general.

3. Consideraciones

La Sala Plena de la Corte Constitucional ha reiterado en varias ocasiones, incluso en decisiones de unificación que han contado con el respaldo unánime de sus Magistrados, las razones por las cuales la acción de tutela es un mecanismo improcedente para solicitar modificaciones a las políticas salariales de carácter general fijadas por las autoridades competentes con el ánimo de reclamar la vulneración de los derechos invocados. Esta Corporación afirmó:

“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.

...

“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.

Tal como lo ha hecho la Corte en los casos en los que existe identidad tanto en los hechos como en las pretensiones de las acciones de tutela que fueron revisadas en la Sentencia SU-1052 de 2000, nuevamente habrá de reiterarse que la acción de tutela no procede, ni siquiera como mecanismo transitorio, para solicitar un incremento de los salarios o de las pensiones, de los empleados o ex empleados del Estado.

Puntualiza la Corte que en ninguno de los procesos objeto de revisión aparecen circunstancias especiales ni hechos excepcionales que hagan necesario llegar a una decisión diferente.

III. DECISION

La Corte por lo tanto reitera lo sostenido en la Sentencia SU-1052 de 2000.

IV. RESOLUCION

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado 1° Penal del Circuito de Ciénaga (Expedientes T-412594, T-412595, T-412596, T-412597, T-412598, T-412599, T-412600, T-412601, T-412602, T-412603, T-412604), el fallo proferido por el Juzgado 11° Civil Municipal de Medellín (Expediente T-413473), el fallo proferido por el Juzgado 1° Penal del Circuito de Turbo (Expediente T-413594) y los fallos proferidos por la Sala Laboral (Conjueces) del Tribunal Superior de Medellín (T-413657, T-413659 y T-413660).

Segundo.- DENEGAR el amparo solicitado por los actores.

Tercero.- DESE cumplimiento a lo previsto por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia SU-1052 de 2000. M.P. Alvaro Tafur Galvis (En dicha sentencia, la Corte Constitucional confirmó los fallos proferidos por varias autoridades judiciales, en los que se niegan las tutelas interpuestas por los accionantes en contra de la Nación por la decisión de no incrementar los salarios y las pensiones de los servidores y ex servidores estatales).